

Н. ЛАГОВИЕР и В. МОКЕЕВ

**СУД И ПРОКУРАТУРА
В БОРЬБЕ
С БЮРОКРАТИЗМОМ И ВОЛОКИТОЙ**

Под редакцией Н. В. КРЫЛЕНКО

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗД-ВО НКЮ РСФСР
МОСКВА—1929

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ РСФСР

Москва, центр, Кузнецкий мост, 13, тел. 2-80-42

Представительства: ЛЕНИНГРАД, ул. Пестеля, 9, Изд-во „Рабочий Суд“.
СВЕРДЛОВСК, ул. Малышева, 43, облсуд.
РОСТОВ на-Дону, ул. Энгельса, 25, крайпрокуратура.
КРАСНОДАР, Красная, 3, окрсуд.
САРАТОВ, Ленинская, уг. Радищевской, 32, крайсуд.

КИОСКИ ПРИ ВСЕХ КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ, ГУБЕРНСКИХ и ОКРУЖНЫХ СУДЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Имеются в продаже следующие книги:

Р. К.

Аскарханов, Зайцев и др.—Уголовный Кодекс РСФСР с постатейно-систематизированными материалами	3 50
Строгович и Карницкий.—Уголовно-Процессуальный Кодекс с постатейным комментарием	3 90
Вышинский.—Курс уголовного процесса.	1 60
Ганин. Уголовный Кодекс РСФСР в вопросах и ответах. Практический комментарий	2 25
Громов и Лаговнер.—Искусство расследования преступлений	1 60
Громов. Дознание и предварительное следствие.—3-е издание	2 70
Карницкий и Тривус.—Вопросы уголовно-судебной и следственной практики.	1 25
Крастин.—Уголовный процесс в доступном изложении.	1 —
Кожевников и Лаговнер.—Должностные преступления и борьба с ними	— 50
Трайнин.—Уголовное право. Часть особенная. Преступления против государства и социального порядка. 2-е издание	3 50
Ширвиндт и Утевский.—Советское пенитенциарное право	3 75
Эстрин.—Должностные преступления	1 25
Экономическая контрреволюция в Донбассе.—(Итоги Шахтинского дела). Сборник статей и документов.	1 95
Карницкий, Роговский и Строгович.—Уголовный Кодекс РСФСР. Постатейный комментарий	3 30
Герценов.—Борьба с преступностью в РСФСР.	1 30
Громов и Лаговнер.—Расследование хозяйственных и должностных преступлений	2 60
Змиев.—Положение о воинских преступлениях. Текст и комментарий	— 85

Книги высылаются за наличный расчет и наложенным платежом. Наложенный платеж выполняется от 1 рубля, до этой суммы можно высылать почтовыми марками.

При заказах от 3-х рублей, при условии высылки стоимости наличными деньгами, пересылка относится за счет Издательства.

Заказы и деньги направлять Юридическому Издательству НКЮ РСФСР—Москва, центр, Кузнецкий мост, 13, складам и киоскам Издательства.

Н. ЛАГОВИЕР и В. МОКЕЕВ

СУД и ПРОКУРАТУРА
В БОРЬБЕ
С БЮРОКРАТИЗМОМ
И ВОЛОКИТОЮ

Под редакцией Н. В. КРЫЛЕНКО

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ РСФСР
МОСКВА 1929

Главлит 25044. 30/XI—1928 г.

Гублит 12464. 4/XII—1928 г.

Заказ № 424.

Т и р а ж 3.000 экземпляров.

Рязгостип. Советск. площадь.

ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКАЯ УСТАНОВКА БОРЬБЫ С БЮРОКРАТИЗМОМ И ВОЛОКИТОЙ.

Г Л А В А I.

Корни бюрократизма в капиталистическом государстве.

Что такое бюрократизм. Вопрос о бюрократизме и волоките — вопрос не новый. На протяжении целого десятка лет этот вопрос является злободневной темой. Еще в положении о Госконе от 9/IV-19 года Советская власть ставила уже вопрос о борьбе с бюрократизмом. „Советская власть, — говорит декрет, — не терпит бюрократизма в своих учреждениях, в каких бы формах он ни проявлялся, и изгонит его из советских учреждений решительными мерами“.

Создание в 1920 г. Народного Комиссариата Р. К. И. было продиктовано также, главным образом, необходимостью в специальном аппарате по борьбе с бюрократизмом и волокитой. Как задача Р. К. И. были указаны: борьба с бюрократизмом и волокитой в советских учреждениях, усиление фактического контроля путем летучих ревизий и обследований всех органов советской власти, как в области административного управления, так и в области хозяйственных, а также общественных организаций, проверка деятельности всех органов власти с точки зрения достигнутых на деле результатов (п. «б» ст. 3 Положения).

Особенно резко, однако, тот же вопрос ставится партией за последние годы. На XII партийном съезде вопрос о борьбе с бюрократизмом был поставлен, как основная задача всей партии, наконец XV съезд опять вернулся к этому вопросу, дав целый ряд конкретных директив о методах борьбы с бюрократизмом.

Вопрос о борьбе с бюрократизмом и неизбежно с ним связанной волокитой — является, таким образом, попрежнему вопросом сегодняшнего дня, вопросом не менее острым, чем в первые годы революции.

Что же такое бюрократизм и в чем заключается его сущность? Бюрократизм — дословно значит господство канцелярий. Отсюда легко уже определить сущность бюрократизма, как определенной системы государственного управления. Бюрократизм, таким образом, есть такая система государственного управления, при которой господствует канцелярщина, т. е. управление при помощи канцелярии, вернее, при

помощи канцелярских чиновников, — лиц, специальной функцией которых является управление и которые представляют собой замкнутую дисциплинированную и иерархически соподчиненную друг другу касту, оторванную от непосредственной жизни масс и управляющую путем письменных, бумажных предписаний, исходящих от отдельных „столов“ (бюро — письменный канцелярский стол, кратко — *crateo* — управляю). Отсюда, как необходимое средство и характерная черта бюрократической системы управления — отрыв аппарата управления от масс, обособление работников этого аппарата в специальный, стоящий над массами, класс агентов правительственной власти.

Наиболее резко эта черта бюрократической системы выражена тов. Орджоникидзе на VII Съезде Профсоюзов СССР, где он определил сущность бюрократизма в том, что «чиновничий аппарат обособляется от масс, превращается в привилегированное сословие». Этим определением, впрочем тов. Орджоникидзе лишь повторил то же определение, данное в свое время Лениным (см. ниже).

Отсюда понятно, почему при такой системе управления неизбежным следствием должен явиться сухой бумажный формализм, во-первых, и длительность прохождения дел от одного стола к другому, от одного чиновника к другому — во-вторых, т. е. как раз те качества, против которых сейчас объявлена партией война. Оба эти качества приводят к тому, что трудящийся должен мыкаться из канцелярии в канцелярию, от стола к столу, ожидая годами решения своего дела, и в конце концов, получает, вместо дела одно измывательство, как говорил Владимир Ильич. Бюрократизм, таким образом, должен порождать за собой волокиту. Однако, оба эти качества — только неизбежное последствие бюрократической системы управления, но не ее существо. Существо бюрократизма, как мы сказали, в самом факте управления государством при помощи специального обособленного от масс кадра людей, не ответственных перед массами, представляющих собой привилегированное сословие.

С этой точки зрения они представляют собой чрезвычайно удобное орудие для подавления и угнетения.

Бюрократизм — неизбежная принадлежность буржуазного строя.

Вот почему бюрократизм всегда присущ государствам, существом которых является господство меньшинства над большинством, т. е. всем буржуазным государствам, прежде всего, независимо от той или иной внешней формы этого государства — республиканской, монархической или какой-нибудь другой. Всякое буржуазное государство, представляющее господство меньшинства над большинством, должно нуждаться для поддержания своего господства в создании специального аппарата управления, в специальных людях, которые были бы оторваны от остальных широких масс населения и слушались, подчинялись и исполняли только волю этого меньшинства. Бюрократы-чиновники, с этой точки зрения, являются для буржуазного государства лучшим орудием управления. Бюрократизм же и волокита явились неизбежным следствием этой системы управления, как результат бездушного и формального отношения этой обособленной, оторванной от масс касты

к интересам трудящихся масс. Призванные управлять этими массами, а не служить им, бюрократы не могли иначе, как бездушно, формально, пренебрежительно относиться к населению. Вполне понятно отсюда же, почему бюрократизм, как система управления, свое наибольшее развитие получил в 17 и 18 веках, в период так наз. «полицейского государства», когда опека государственной власти, выросшей на феодальном порядке, опека самодержавия, господствовавшего бесконтрольно над населением, проникла во все поры общественно-экономической жизни. После же свержения абсолютной монархии буржуазия использовала бюрократический аппарат, как систему управления, для укрепления своего господства и подавления широких масс трудящегося населения. Тогда-то и получили особенно сильное значение чиновники, стоящие во главе управления, иначе «бюрократия», как специальная замкнутая каста. Охраняя свою власть, эта каста явилась в то же время охранительницей интересов и привилегий господствующего класса своего времени. Несмотря на изменения форм управления, имевшие место в XIX веке в результате ряда революций, бюрократизм, как система управления, уцелел и был использован буржуазией и после свержения абсолютной монархии, так как явился и для нее удобным орудием классового господства, поскольку теперь уже буржуазия, как господствующий класс, приобрела первенствующее значение.

В царской России, как и в других капиталистических странах, управление страной было бюрократическим.

Особенно сильно бюрократизм развит в капиталистических странах с централизованной государственной властью. Но и в странах с децентрализованной властью бюрократизм также имеет место, хотя и не выражается в столь резкой форме. Иначе и быть не может, ибо бюрократизм как мы сказали, присущ самой природе буржуазного государства. Разница в том, что в демократических государствах с децентрализованной системой управления отпадают лишь наиболее уродливые черты этого порядка. Существование его, как системы управления (при помощи специального слоя людей, иерархически соподчиненных друг другу и оторванных от масс) остается, как остаются, независимо от форм государственного устройства, в силе и те способы и методы, помощью которых буржуазия, как господствующий класс, подчиняет себе, привлекает к себе чиновников — крупных и мелких, как своих агентов, при помощи которых она осуществляет управление.

Вот как характеризует эти способы и методы, одинаковые для всякого буржуазного государства, вне зависимости от формы управления, В. И. Ленин: «В настоящее время империализм и господство банков «развили» оба эти способа (подкуп чиновников и союз правительства с биржей) отстаивать и проводить в жизнь всевластие богатства в каких угодно демократических республиках до необыкновенного искусства. Если, например, в первые же месяцы демократической республики в России, можно сказать, в медовый месяц бракосочетания «социалистов», эсеров и меньшевиков, с буржуазией и в коалиционном правительстве, г. Пальчинский саботировал все меры обуздания капиталистов и их мародерства, их грабежа казны на военных поставках, если затем ушедший из министерства г. Пальчинский (замененный, конечно, другим совершенно таким же Пальчинским) «награжден» капиталистами местечком с жалованием в 120 т.

рублей в год, — то что это такое? Прямой подкуп или не прямой? Союз правительства с синдикатами или «только» дружественные отношения... Всевластие «богатства» и потому вернее при демократической республике, что оно не зависит от плохой политической оболочки капитализма. Демократическая республика есть наилучшая возможная политическая оболочка капитализма, и потому капитал, овладев этой наилучшей оболочкой, обосновывает власть настолько надежно, настолько верно, что никакая смена лиц, ни учреждений, ни партий буржуазной, демократической республики не колеблют этой власти».

Из приведенной цитаты совершенно очевиден взгляд Владимира Ильича по вопросу о связи между буржуазным государством, бюрократией и бюрократической системой управления.

Вот почему действительное уничтожение бюрократизма стало возможным лишь с падением капитализма в С. С. С. Р.

С падением господства меньшинства над большинством, с установлением господства большинства над меньшинством не нужна стала и старая государственная машина подавления, старый бюрократический аппарат управления. Эта старая машина была разбита вдребезги и, вместе с тем, Октябрьская революция создала принципиально иные предпосылки для организации новой государственной машины. В этом отношении она пошла по пути, впервые намеченному в 1871 г. первым пролетарским правительством — Парижской Коммуной.

Парижская Коммуна, как первая попытка уничтожения бюро- кратизма.

В период господства парижского пролетариата в эпоху Парижской Коммуны 1871 года централизованное правительство буржуазии вынуждено было уступить свое место самоуправлению трудящихся; управление, до сих пор принадлежавшее буржуазии и ее государству в лице бюрократических аппаратов, перешло непосредственно в руки самих трудящихся масс, пытавшихся впервые построить свое управление. Старый же аппарат был разбит вдребезги. Маркс, в своем письме к Кугельману 12/IV—1871 г., на основе опыта 1871 г. именно так и определил сущность этой попытки: «По моему мнению, ближайший подъем французской революции будет попыткой не передавать бюрократически-военную машину из одних рук в другие, как это было до сих пор, а «разрушить» эту машину. Именно таково предварительное условие всякой действительно народной революции на континенте. Такова как раз была попытка наших геройских парижских товарищей. (Маркс и Энгельс, Письма, М. 23 ч. стр. 250). «Коммуна, однако, не успела сама создать своего аппарата, как была подавлена. Эта задача выпала на долю русской революции. Уроки Парижской Коммуны, столь блестяще сформулированные Марксом в только что приведенной выдержке, полностью использованы В. И. Лениным в его книге «Государство и Революция». Опыт Парижской Коммуны и русской революции 1905 г., как и общая теория К. Маркса и Энгельса о государстве, дали возможность Владимиру Ильичу создать не только свое учение о государстве и революции, но и на опыте проверить свою теорию, создав государство советов на основе дальнейшего развития идей и предужааний Парижской Коммуны.

Привлечение трудящихся масс к управлению госаппаратом, как средство преодоления бюрократизма.

Как К. Маркс и Энгельс.—Ленин основное и коренное отличие нового рабочего государства советов видел в том, что свою систему управления оно должно строить не через специальный чиновничий класс людей, а на основе непосредственного участия масс в самом управлении. Поэтому Владимир Ильич с самых первых дней февральской революции, учитывая опыт Парижской Коммуны, выдвинул лозунг построения нового государства, основанного на этом самоуправлении масс, и основные принципы его, в отличие от системы бюрократического управления, начал пропагандировать немедленно после своего возвращения в Россию. Уже 4 апреля 1917 г. он приветствовал народившиеся новые формы политического объединения трудящихся—советы, именно как массовые политические организации, дающие возможность трудящимся массам и прежде всего их авангарду—индустриальному пролетариату устраивать свое государство и управлять им. Советы явились для него, таким образом, антиподом буржуазной государственной машины, подлежащей разрушению пролетариатом, и основой новой государственной машины пролетариата, призванной заменить старую буржуазную машину.

Владимир Ильич не представлял себе, однако, возможности немедленного полного «отмирания» всякого государства в переходный период от капиталистического строя к социализму, возможности немедленного совершенного упразднения всякого аппарата управления. «Мы не утописты,—говорит Ленин,—мы «не мечтали» о том, как бы сразу обойтись без всякого управления, без всякого подчинения». «Об уничтожении чиновничества сразу, повсюду, до конца,—говорит он,—не может быть речи. Это утопия. Но разбить сразу старую чиновничью машину и тотчас же начать строить новую, позволяющую постепенно сводить на нет всякое чиновничество, это не утопия, это опыт коммуны, это прямая очередная задача революционного пролетариата». Вот как он поставил этот вопрос. «Самое главное теперь,—говорит он,—распроститься с тем буржуазно-интеллигентским предрассудком, будто управлять государством могут только особые чиновники. Неверие в массы, боязнь их почина, боязнь их самостоятельности, трепет перед их революционной энергией, вместо всесторонней, беззаветной поддержки ее,—вот чем грешили больше всего эсеровские и меньшевистские вожди. Вот где один из наиболее глубоких корней их нерешительности, их колебаний, их бесконечных и бесконечно бесплодных попыток влить новое вино в старые мехи старого бюрократического аппарата». Идею поголовного вовлечения трудящихся масс в управление государством Владимир Ильич начал поэтому проводить немедленно всюду и везде и в печати, и на многочисленных своих выступлениях, не взирая на трудность замены старых чиновников рабочими и крестьянами, призываемыми впервые к управлению страной. Полностью, однако, осуществить эти идеи он смог, конечно, лишь после Октябрьской революции, после свержения диктатуры пролетариата, в эпоху установления политического господства самих трудящихся масс. С этого момента агитация Вл. Ильича за построение новой небюрократической системы управления сделалась основным содержанием почти всех его главнейших выступлений. Так в докладе Сов-

наркома на V Всероссийском Съезде Советов еще 5/IV—18 г. Ленин сказал: «.. в том-то и значенис переворота, что он в первый раз отбросил старый аппарат буржуазного чиновничества, буржуазной системы управления, создав такие условия, когда рабочие и крестьяне берутся сами за дело, неизмеримо трудное, что скрывать было бы смешно...».

Но несмотря на то, что весь костяк государственного аппарата был построен на совершенно иных началах, что большинство трудящихся фактически взяло в свои руки управление и получило возможность влиять на это управление—старый чиновничий аппарат в виде старых чиновников-бюрократов все же остался, со всеми своими навыками, традициями, взглядами, воззрениями и привычками, и не мог, в силу своей классовой сущности, не тормозить дела нового строительства.

В заключительной речи на IV конференции фабкомов и профсоюзов Москвы (28/VI—1918 г.) Владимир Ильич высказывает ту же мысль: «...т.т. рабочие, беритесь сами за это важнейшее государственное дело (управления В. М.), мы знаем, что это труднее, чем ставить деловых чиновников, но мы знаем, что другого пути нет, нужно дать власть в руки рабочего класса и научить передовых рабочих, несмотря на все трудности, тому, чтобы они на своем опыте, на своей спине, своими руками доходили до того, как надо распределять все предметы, всю мануфактуру в интересах трудящихся».

Вместе с тем, это новое государство, лишенное основного бюрократического костяка, несло собой тем самым и ряд иных преимуществ перед старой буржуазной системой управления. Эти преимущества сам Ленин формулировал след. образом: «Советы суть новый государственный аппарат, дающий, во-первых, вооруженную силу рабочих и крестьян, при чем эта сила не оторвана от народа, как сила старой постоянной армии, а теснейшим образом с ним связана... Во-вторых, этот аппарат дает связь с массами, с большинством народа, настолько тесную, неразрывную, легко проверяемую и возобновляемую, что ничего подобного в прежнем государственном аппарате нет и в помине. В-третьих, этот аппарат, в силу выборности и сменяемости его состава по воле народа, без бюрократических формальностей, является гораздо более демократическим, чем прежние аппараты. В-четвертых, он дает крепкую связь с самыми различными профессиями, облегчая тем различнейшие реформы самого глубокого характера без бюрократии. В-пятых, он дает форму организации авангарда, т. е. самой сознательной, самой энергичной передовой части угнетенных классов, рабочих и крестьян, являясь, таким образом, аппаратом, посредством которого авангард угнетенных классов может поднимать, воспитывать, обучать и вести за собой всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоявшую совершенно вне политической линии, вне истории».... (В. И. Ленин, т. XIV, ч. II стр. 228—229).

Так мыслил Владимир Ильич наш новый государственный аппарат, таким он хотел его создать; для построения такого аппарата он направил все усилия на базе завоевания власти рабочим классом и крестьянством. Владимир Ильич, однако, видел и то, что, несмотря на коренную ломку старого аппарата, создание нового, построенного на совершенно иных началах, сразу все же не может иметь места. Основные задачи, глав-

нейшая из которых заключалась в установлении теснейшей связи этого аппарата во всех его звеньях с массами, сразу в полной мере достигнуть быть не могли, прежде всего потому хотя бы, что человеческий материал, с которым пришлось иметь дело при построении аппарата управления, представлял собой старый человеческий материал со всеми его традициями, навыками, классовыми предубеждениями, в то время как новые люди из широчайших низов сразу не могли подняться к задаче управления, тут сказывались некультурность, темнота, безграмотность, распыленность, особенно крестьянского населения, лишь с момента Октября фактически приобщившихся к культурной жизни. Вот почему Владимир Ильич также не жалел красок для характеристики теневых сторон того нового аппарата, который пришлось строить после разрушения старого. „Наш аппарат . . ., писал он,—в наибольшей степени представляет из себя пережиток старого, в наименьшей степени подвергнутого сколько-нибудь серьезным изменениям. Он только слегка подкрашен сверху, а в остальных отношениях является самым типичным старым из нашего старого госаппарата“ (Ленин, т. XVIII, ч. II стр. 121). В статье „Лучше меньше, да лучше“ Владимир Ильич по вопросу о состоянии нашего госаппарата говорит следующее: «Мы так мало успели до сих пор подумать и позаботиться о качестве нашего госаппарата, что будет законной забота об особенно серьезной подготовке его, о сосредоточении в Рабкрине человеческого материала действительно современного качества, т. е. не отстающего от лучших западно-европейских образцов». И далее: «дела с госаппаратом у нас до такой степени печальны, чтобы не сказать отвратительны, что мы должны сначала подумать вплотную—каким образом бороться с недостатками его, памятуя, что эти недостатки коренятся в прошлом, которое, хотя перевернуто, но не изжито, не отошло в стадию ушедшей уже в далекое прошлое культуры. Именно о культуре ставлю я здесь вопрос, потому что в этих делах достигнутым надо считать только то, что вошло в культуру, в быт, в привычки...». И Владимир Ильич ребром ставил вопрос о том, на что в данном случае мы можем рассчитывать для преодоления этих недостатков и теневых сторон при построении такого аппарата, который нам действительно нужен. „...Какие элементы имеются у нас для создания этого аппарата?—спрашивает он.—И отвечает: „Только два. Во-первых, рабочие, увлеченные борьбой за социализм. Эти элементы недостаточно просвещены. Они хотели бы дать нам лучший аппарат. Но они не знают, как это сделать. Они не могут этого сделать. Они не выработали в себе до сих пор такого развития, той культуры, которая необходима для этого. А для этого необходима именно культура. Тут ни его нельзя проделать нахрапом или натиском, бойкостью или энергией, или каким бы то ни было лучшим человеческим качеством вообще. Во-вторых, элементы знания, просвещения, обучения, которых у нас до смешного мало по сравнению со всеми другими государствами. И тут нельзя забывать, что эти знания мы слишком еще склонны возмещать (или мнить, что их можно возместить) усердием, скоропалительностью и т. д.“ ... О том же говорит Владимир Ильич—в наказе ЦГО местным советам в 1921 г. „Мы знаем,—говорит он,—что бюрократизм и волокита больше всего связаны

в России с уровнем культуры и с последствиями крайнего разорения и обнищания вследствие войны. Борьба с таким злом может быть успешной лишь при громадной настойчивости в течение долгого ряда лет. Поэтому не приходится в отчаяние, а начинать работу снова и снова, возобновлять прерванное, испытывать разнообразные способы достижения цели. Реорганизация рабоче-крестьянской инспекции, привлечение беспартийных как через эту инспекцию, так и помимо нее; судебные преследования, сокращение числа служащих и отбор их, проверка и согласование работы ведомств и т. д. и т. п. Все эти меры, все указанное в решении VIII съезда Советов, все отмеченные в печати меры и приемы должны быть систематически, неуклонно, повторно и многократно испытываемы, сравниваемы, изучаемы. («Приемы и результаты борьбы с бюрократизмом и волокитой»).

„Бюрократия побеждена,—говорит Владимир Ильич,—эксплуататоры устранены, но культурный уровень не поднят, и поэтому бюрократы еще занимают старые места. Бюрократию можно потеснить только организацией пролетариата и крестьянства в гораздо более широком размере, чем до сих пор, наряду с действительным проведением мер по привлечению крестьян и рабочих к делу государственного управления“.

Ленин о культуре, как о средстве борьбы с бюрократизмом.

Оновными препятствиями для действительного вовлечения широких трудящихся масс в управление государством после Октябрьской революции являлись, таким образом, для Владимира Ильича низкий уровень культуры и отсутствие достаточных знаний у широких трудящихся масс, вытекающее, в свою очередь, из характерной для нашей страны распыленности крестьянского хозяйства, порождающей эту отсталость и вызвавшей неизбежность управления, на первых порах, в советском государстве при помощи старых чиновников и старой системы органов государственного управления. Все эти препятствия, по существу, радикальным образом могут быть изжиты лишь по мере развития индустриализации страны, крупного машинного хозяйства, развития техники и повышения ныне далеко недостаточного уровня материальной культуры, прежде всего; по мере развития и роста этой последней будет изживаться и недостаток культуры, в широком смысле этого слова,—неграмотность, невежество, косность, инертность и т. д.

Именно на эту сторону обратил в свое время внимание Владимир Ильич:

„Нам прежде всего не хватает,—говорил Владимир Ильич, „цивилизации для того, чтобы перейти непосредственно к социализму, хотя мы имеем для этого все политические предпосылки“. («Лучше меньше, да лучше»). Или: «Удержаться можно только взяв весь опыт культурного, технического, прогрессивного капитализма...» (из речи на 3-м Всероссийском съезде рабочих водного транспорта).

Эта цитата особенно важна, ибо выпукло указывает оба источника бюрократизма в нашем аппарате. Несмотря на то, что наше государство построено на совершенно иных предпосылках, чем буржуазное государство, недостаток общей культуры, в смысле простой грамотности, и недостаток индустриальной культуры, в смысле недостаточного развития у нас машинного производства,—лишь обе эти причины, тесно связанные друг

с другом, порождающие одна другую, явились тормозом для нового строительства. На индустриализацию страны, как на основной метод борьбы с бюрократизмом, Владимир Ильич, поэтому, особо указал в своих последних предсмертных произведениях «Лучше меньше, да лучше», и «Как реорганизовать РКП». Эти источники возрождения бюрократизма в СССР, впрочем, были отчетливо сформулированы партией еще в 1919 году:

«Только благодаря советской организации государства,—говорит программа партии,—революция пролетариев могла сразу разбить и разрушить до основания старый буржуазный чиновничий и судейский государственный аппарат. Однако, недостаточно высокий культурный уровень широких масс, отсутствие необходимых навыков в деле управления у выдвигаемых массой на ответственные посты работников, необходимость спешного привлечения в тяжелых условиях специалистов старой школы и отвлечение самого развитого слоя городских рабочих на военную работу—привели к частичному возрождению бюрократизма внутри советского строя».

Залог успешной борьбы с бюрократизмом партия и Вл. Ильич видели, таким образом, прежде всего в приобретении массами знаний, поднятии их общей культурности. Одновременно с этим, однако, Владимир Ильич и партия отчетливо представляли себе и все трудности этой борьбы. «Борьба с бюрократизмом в крестьянской и архинищенной стране,—писал Владимир Ильич тов. Соколову от 16 мая 1922 г.,—требует долгого времени, и надо эту борьбу вести настойчиво, не падая духом от первой неудачи».

На длительность изживания этих недочетов в нашем управленческом аппарате указывают и следующие многозначительные слова Владимира Ильича. «Доделывать, переделывать, начинать сначала нам придется еще не раз. Каждая ступень, что нам удастся, вперед, вверх в деле развития производительных сил и культуры должна сопровождаться доделыванием и переделыванием нашей советской системы, а мы очень низко стоим в отношении хозяйственного и культурного. Переделок предстоит много и „смущаться“ этого было бы верхом нелепости (если не хуже, чем нелепость)». (Ленин, т. XVIII, ч. I, стр. 379).

XII съезд партии и госаппарат.

Такая постановка вопроса, однако, еще не разрешала основного вопроса—как „доделывать и переделывать“, на каких основаниях должна идти работа над усовершенствованием нашего государственного аппарата. Во весь рост эту проблему партия поставила перед собой тотчас же после ликвидации острого периода классовых битв. В резолюции XII съезда нашей партии мы читаем:

„Разрушив старые формы буржуазной власти и заложив основы совершенно нового государства (советского), наша партия, вследствие обостренной вооруженной борьбы на внутренних и внешних фронтах не могла уделять достаточно внимания и времени коренному улучшению аппарата управления и хозяйствования.

В настоящий период мирного строительства, когда революция вступила в решающий хозяйственный фазис, партия должна поставить вопрос о реформе органов управления и хозяйствования, как вопрос борьбы за гос-

аппарат, который по своей технической структуре и составу, унаследованному от прошлого, является чуждым задачам и целям рабоче-крестьянского государства. В отличие от действующей громоздкой, дорогостоящей, падающей тяжелым бременем на плечи рабочих и крестьян структуры государственного аппарата, новую структуру органов управления и хозяйствования, новую технику ведения в них дел необходимо максимально упростить, поставить на началах научной организации труда и управления, исключающих возможность бюрократических извращений и излишеств.

Только путем такого радикального изменения всей техники, управления, искоренения всего нежизненного и лишнего в нем, а также посредством чистки государственного аппарата, партия и государство в состоянии будут заставить государственный аппарат обслуживать интересы рабочих и крестьян с наибольшей полнотой, сделать государственный аппарат более близким и менее обременительным для трудящихся масс и тем самым укрепить союз между рабочими и крестьянами“.

Такова резолюция съезда. Эта резолюция характерна и важна, однако, не только тем, что она ставит во весь рост вопрос о борьбе с бюрократизмом и реорганизации нашего аппарата управления, но и тем, что она, в развитие основных идей Владимира Ильича, еще более углубляет вопрос и ставит всю задачу под углом зрения, основные вехи которого были лишь намечены Владимиром Ильичем и которые до этого отнюдь так остро не ставились. Мало было сказать, что старый аппарат нужно реорганизовать. Съезд ответил на вопрос, как и каким путем нужно его реорганизовать. Опыт работы над ним в течение первых пяти лет показал, что дело даже не только в том, чтобы заменить старых чиновников новыми людьми.— что и новые люди, когда их садили на эту работу, сплошь и рядом превращались в таких же чиновников, благодаря тому, что самая техника их работы, отрывая их от непосредственной жизни, от широких масс, превращала их в такую же специальную касту людей. Техника самой работы с другой стороны была такова, что она оказалась недоступной широкому кругу трудящихся и чрезвычайно сложной и громоздкой. Съезд поставил вопрос следующим образом: для того, чтобы предотвратить отрыв органов управления от народных масс и приблизить такой момент, когда каждый из этих трудящихся сможет взяться за работу управления, техника этого управления должна быть реформирована так, чтобы она была проста, доступна и понятна всем. Возможность же такой реформы съезд видел в реорганизации техники управления на началах НОТ. Этот угол зрения—угол зрения реорганизации государственного аппарата с точки зрения его научной рационализации и такого построения в нем самой техники управления, которое бы обеспечило самим процессом управленческой работы возможность и доступность ее для широких трудящихся масс, и был заложен в основу резолюции съезда. Согласно резолюции съезда, громоздкий и дорогостоящий, чуждый нашим задачам и целям старый государственный аппарат должен весь быть подвергнут такой коренной реорганизации.

Реорганизации должна подвергнуться именно техника управления

и хозяйствования, техническая структура и техника ведения дел. Реорганизованная техника на началах научной организации труда и управления должна привести к максимальному упрощению, удешевлению аппарата, превращению его не только в аппарат, доступный широким народным массам, но и исключающий „возможность бюрократических извращений и излишеств“.

В результате должно получиться приближение аппарата к массам и укрепление союза рабочих и крестьян.

Мы нарочно перефразировали резолюцию съезда, чтобы с большей четкостью еще раз подчеркнуть ее содержание и оттенить то ее основное положение, по которому успешная борьба с бюрократическими извращениями и излишествами невозможна не только вне вовлечения широких масс населения в управление, но и без такого радикального изменения техники этого управления на основе научной организации труда, при котором оказалось бы действительно возможным это вовлечение широких масс.

ЦКК—РКИ в работе по улучшению гос- аппарата.

В чем же заключается сущность научной организации труда? В чем сущность той реорганизации техники управления, о которой говорится в резолюции XII партийного съезда? НК РКИ специально занялся этим вопросом, создав для этого Научный Институт Техники Управления, задачей которого поставил как раз разработку проблемы о том, как же должны быть практически разрешены указания Ленина о теории и практике рационализации государственного аппарата. В этом Институте, не только как научной лаборатории, но и как практическом учреждении, повседневно рационализирующем наши управленческие органы, изучается и преломляется весь опыт той огромной преобразовательной работы, которая делается в этом направлении РКИ. Одновременно с этим, заслуга Института заключается в том, что он из среды многочисленных теорий по научной организации труда, созданных буржуазными учеными, отобрал лишь то, что имеет непосредственное практическое значение, и всю проблему увязал с марксистской точкой зрения, со всей системой революционного мировоззрения пролетариата.

В чем же суть этой научной организации труда?

Директор этого института тов. Розмирович, в своей книге „НОТ, РКИ и ПАРТИЯ“ так определяет сущность работы РКИ над научной рационализацией нашей системы управления и научной организацией управленческого труда:

„... научная организация всякого труда есть такая его организация, которая построена на научном изучении условий труда... и самого труда, ... в результате чего достигается его максимальная продуктивность при наименьшей затрате мускульной или умственной энергии“.

Научная организация труда, однако, отличается и еще рядом специальных качеств. Применение всякого труда представляет собой ряд определенных действий, которые производит отдельный рабочий над объектом своего труда. Эти действия, будучи разложены на составные части, в свою очередь, могут быть приведены к некоторому ряду отдельных приемов—движений, из которых каждое может быть вычислено таким образом, чтобы

требовать минимум затраты энергии для своего совершения—и, в то же время, быть наиболее простым движением. Эти приемы движения, в свою очередь могут быть стандартизированы, т. е. сведены к определенным, автоматически повторяющимся одним и тем же движениям. Такая автоматизация движений делает их привычными и, в силу этого, легкими и доступными для рабочего. Вся же совокупность этих приемов превращает труд рабочего в труд автоматический, дающий максимум продуктивности при наименьшей затрате энергии. В то же время простота этих движений делает их доступными для всех и каждого, поскольку более сложные операции производятся теперь сложными машинами, по отношению к которым от рабочего требуется только наблюдение за ними. Именно таким образом организованный и автоматизированный труд и будет являться научно-организованным трудом.

Что же получается в результате так организованного труда? И за чем он нужен именно у нас, в пролетарском государстве?

Тов. Розмирович отвечает: „Только так организованный труд, в том числе и труд по управлению, дающий максимум продуктивности при наименьшей затрате мускульной и умственной энергии, будет, во-первых, доступен наиболее широкому количеству трудящихся, а во-вторых,—именно так организованный труд явится наиболее технически совершенным трудом, знаменующим собой наиболее высокую ступень материальной техники, определяющей, в свою очередь, материальную базу и технику всей страны вообще. Чем более научно организован и научно усовершенствован труд во всех его отраслях, тем выше материальная техника всей страны, тем выше материальная база ее культуры, определяющая собой, как экономический базис, все остальное. Научно организованный труд представляет собой, так об., показатель роста индустриализации страны, являющейся гарантией успешности борьбы СССР за социалистический строй. Борьба за научную организацию труда, по существу, является, так, образом, не только борьбой за культуру и технику, но и борьбой за укрепление политического господства пролетариата, за действительную победу социалистического строительства“.

„НОТ,—пишет по этому поводу т. Розмирович,—есть не только показатель уровня, отражающий данное состояние материальной культуры страны, но он есть также активный способ повышения этого уровня, способ повышения культуры вообще. Вопрос о подъеме нашей материальной культуры для нас есть с этой точки зрения прежде всего вопрос о нашей силе сопротивления буржуазно-капиталистическому окружению нас извне и мелко-буржуазному окружению нас внутри страны. Этого нельзя забывать и об этом именно писал Владимир Ильич в своих знаменитых статьях о Рабкрине, когда говорил о том, что каждую копейку, сбереженную на госаппарате, нужно обращать на Волховстрой, на электрификацию, на крупную индустрию“ (Е. Розмирович—„НОТ, РКМ и партия“, стр. 236).

Так построить всякий труд как в производстве, так и в управлении, и поставила своей задачей коммунистическая партия после XII съезда.

Таково основное политическое значение работы РКМ над научной организацией управленческого труда. Оно увязано, таким образом, не только с борьбой против бюрократизма и старой бюрократической систе-

мы управления, поскольку дает возможность путем максимального упрощения самого управленческого труда сделать доступным этот труд наиболее широким массам населения, но оно увязано с общей политической борьбой, которую ведет СССР с капиталистическими странами; оно увязано, наконец, и с перспективами дальнейшего развития нашего государства, как они предугазаны Лениным.

В противоположность буржуазным ученым, по учению которых государство всегда будет существовать, Владимир Ильич и коммунистическая партия никогда не видели необходимости в таком вечном существовании государства. Государство есть для нас лишь аппарат, при помощи которого мы держим в повиновении враждебные нам классы, поскольку эти классы еще существуют; оно будет ненужно по мере того, как укрепится социалистическое производство и социалистический строй. Оно не будет нужно, однако, не только как средство подавления, — оно будет ненужно и как орган управления, поскольку все будут способны заниматься этой управленческой работой, а к такому положению и ведет применение повсюду научной организации труда, во всех отраслях управленческой работы, и начало такому положению положено уже при капитализме, откуда к полному господству принципа поголовного участия всех в управлении и ведет дальнейшее развитие техники производства и техники управления. Уже Владимир Ильич по этому поводу писал следующее: „Капиталистическая культура создает крупное производство, фабрики, железные дороги, почту, телефоны и пр. и на этой базе громадное большинство функций старой государственной власти так упростились, могут быть сведены к таким простейшим операциям, регистрации, записи, проверки, что эти функции станут вполне доступными всем грамотным людям, что эти функции можно будет выполнять за обычную заработную плату рабочего, что можно (и должно) отнять у этих функций всякую тень чего либо привилегированного, „начальственного““.

Научная организация труда именно и ведет к такому построению управленческого труда, при котором он действительно сводится к простейшим операциям регистрации, записи и проверки, доступным всем грамотным людям, т. е. поголовно всем трудящимся. Приближая момент такого упрощения функций государственного управления, когда они будут доступными всем грамотным людям, научная организация труда тем самым приближает и момент, когда все до одного будут участвовать в управлении государством. Так увязываются оба эти фактора — развитие техники управления и максимальное участие всех трудящихся в управлении, и в этом то значение, какое имеет реорганизация аппарата и в области борьбы с бюрократизмом, так как только с момента наиболее полного осуществления основных принципов государства трудящихся, сделается невозможным какой бы то ни было бюрократизм, как система управления при помощи специальной касты людей, и все поголовно будут участвовать в управлении.

Нам могут сказать, что все то, что сказано выше о механизации труда и его научной организации, относится скорее к производственному труду, к труду рабочего на станке, наконец, к труду по управлению машинами, чем непосредственно к управленческому труду, к труду канцелярскому, к труду по управлению государством. Это не так.

В области организации управления в Западной Европе в настоящее время уже имеются огромные достижения, основанные на более развитой технике более развитого капитализма. Наша задача не только взять эти достижения, но еще более развить их на почве нашей страны и наших взаимоотношений трудящихся и управления.

Современная наука об управлении и технике управления дает нам точные методы по изучению и учету труда. Наука установила, что труд по управлению, как определенный процесс, строго обусловлен, поддается точному измерению и точному закономерному регулированию, а отсюда, таким образом, вытекают исчерпывающие предпосылки для упрощения и автоматизации всех до одного трудовых процессов, в том числе и процесса управленческого труда, независимо от воли его реального носителя, от его индивидуального усмотрения.

Современная методология труда закрепила уже в достаточно твердой и четкой форме возможность установить для каждой новой формы труда известные, раз и навсегда установленные, при данных условиях, наиболее целесообразные нормы, которые поддаются применению во всех аналогичных случаях. Эти разработанные для каждого отдельного вида управленческого труда нормы в своей совокупности могут и должны создать такую систему управления, которая, равным образом, будучи точно изучена, будет доступна всякому, поскольку и вся система управления будет представлять собой систему взаимно связанных человеческих действий,—механизм, где каждый винтик на своем месте, каждый имеет свое определенное назначение. Как идеал, вырисовывается, таким образом, такое положение вещей, при котором не будет нужды полагаться ни на память, ни на аккуратность и прочие индивидуальные качества человека и где можно будет заранее точно учесть, рассчитать и механизировать всю технику управленческого процесса, и где самое управление, как таковое, сделается в громаднейшей степени излишним, как оно излишне на правильно действующей фабрике, где все машины работают согласованно, и роль человека сводится лишь к наблюдению за их действием. При такой постановке управленческих функций, конечно, не могут иметь тем самым место и никакие извращения в государственном аппарате, ни, тем более, действие этого аппарата в ином направлении, чем это предвещает пролетарская государственная власть.

Наука целиком идет таким образом навстречу нашим требованиям по отношению к госаппарату и построению его на таких основах, чтобы всякий трудящийся действительно мог принимать участие в управлении. Современная техника государственного аппарата, создаваемая на основах научной организации управленческого труда, определяет собой создание аппарата, который действительно обеспечивал бы наибольшую точность, гибкость и доступность, в силу его точности и согласованности, для управления каждому грамотному.

Современная наука о труде и управлении на Западе и, особенно, в Америке свела, иной раз, ряд чрезвычайно сложных оперативных действий и отдельных функций к их простому механизированию, благодаря достижениям в области техники. Так, ряд счетных машин заменил собой деятельность десятков и сотен бухгалтеров, и один-два человека произво-

дят сложнейшие вычисления, для которых раньше требовались гигантский навык и громадная трата времени. Знаменитая фордовская транспортная лента настолько свела к механизированной координации людей и вещей в производственном процессе, что рабочий процесс повторяется в одном и том же виде и одном и том же ритме.

„Создать такую же объективную координацию людей и вещей хотим мы и в управленческом процессе, пишет т. Розмирович,—„изучить каждый индивидуальный вид труда—разместить людей в определенной связи и в определенном порядке, пространстве и времени, установить нормы их работы—такова наша задача по отношению к госаппарату. Тогда действительно сможет управлять каждый рабочий, нажимая соответствующие кнопки этого автоматического аппарата и тем вызывая автоматическое движение всей управленческой ленты.

Только путем такой полной механизации всей системы процесса управления сможем мы достигнуть установления такого государственного и управленческого порядка, в котором действительно смог бы управлять каждый крестьянин и каждый рабочий, взятый от станка и от сохи“. (Розмирович. Журнал—«Техника управления» № 1-1925 г.).

„Это, зарождающееся на базе крупного производства,—говорит по тому же поводу т. Розмирович в своей книге „НОТ, РКМ и партия“,—и все более прогрессирующее по мере дальнейшего развития машинной техники, упрощение управленческих функций и приведет к тому, что они сведутся „к таким простейшим операциям регистрации, записи и проверке“, что станут вполне доступны всем грамотным людям“.

XV Съезд партии и борьба с бюрократическими извращениями в госаппарате.

Такова конечная цель научной организации управленческого труда, что особо подчеркнул еще раз XV съезд нашей партии, в специальном абзаце резолюции по докладу ЦКК—РКМ указавший: „Одно только создание дешевого и четко работающего аппарата для нас недостаточно. Нужно строить технику управления так, чтобы улучшение этой техники способствовало разрешению основных стоящих перед нами задач социалистического строительства и подготовке условий полного отмирания государства.

Улучшение техники управления является не только средством удешевления аппарата, но и способом упрощения дела управления (курсив авторов), что не может не облегчить вовлечение новых слоев миллионных масс трудящихся в дело управления страной. Эту связь и зависимость между задачей улучшения техники управления и задачей развития пролетарской демократии съезд особо подчеркивает, поскольку борьба за улучшение техники управления, за усвоение нашим аппаратом завоеваний культуры не только не должна вести к его самозамыканию и его отрыву от масс, но, наоборот, должна создать условия, благоприятствующие и облегчающие вовлечение народных масс в дело управления“ (п. 17).

Таким образом и XV съезд нашей партии подчеркнул колоссальное значение техники управления в системе мероприятий не только по совершенствованию госаппарата, но и подготовке условий его полного отмирания.

Вместе с тем, съезд указал целую систему мероприятий для макси-

мального вовлечения масс уже сейчас непосредственно в текущее управление страной. В этом отношении нужно отметить следующие его предложения:

а) РКИ должно быть организатором рабочих и крестьян, проверяющим работу госаппаратов (через секции Советов, профсоюзы, производственные совещания, привлечение рабочих к обследованиям).

б) Неуклонно должно вести борьбу с волокитой, помпадурством, косностью, не взирая на лица.

в) Продолжать решительную борьбу против расточительства, раздутых штатов, раздутой отчетности, параллелизма в работе учреждений. Следить за выполнением до конца 20% сокращения административно-управленческих расходов, решительно преодолевая сопротивления в аппарате, опираясь на рабочие массы и лучшую часть служащих.

г) Усилить борьбу с барством, чиновничьим отношением служащих госаппарата к рядовому посетителю.

д) Установить проверку выполнения советских законов. Усилить кары за их невыполнение или извращение.

Этим мы можем закончить цитирование и анализ решений партийных съездов по вопросу борьбы с бюрократизмом. Только путем упорного повседневного труда над улучшением техники управления, по мере проникновения ее принципов, построенных на последних данных НОТ, во все поры советского аппарата, наряду с улучшением экономики и подъемом общей культуры,—возможна окончательная победа над многоголовой гидрой бюрократизма. Основной же гарантией ее является коренное отличие нашего государства от всех буржуазных государств — принцип непосредственного вовлечения в управление государством рабочего класса и крестьянских масс через основную советскую ячейку—советы. Во все этой работе, однако, руководящим остается основной завет Владимира Ильича:

„Поменьше политической трескотни, поменьше интеллигентских рассуждений. Поближе к жизни. Побольше внимания тому, как рабочий и крестьянская масса на деле строят нечто новое в своей будничной работе. Побольше проверки того, насколько коммунистично это новое“ (т. XV, стр. 292).

Этой цитатой мы можем закончить общий анализ проблемы борьбы с бюрократизмом, как ее ставит советское государство и коммунистическая партия.

Органы юстиции в борьбе с бюрократизмом.

Ленин о роли суда в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Все то, что мы говорили выше об источниках и корнях бюрократизма в советском аппарате и методах борьбы с ним, указывает на то, что борьба с бюрократизмом является длительным процессом, требующим не мало усилий и не мало лет. Это не значит, однако, что те формы борьбы, которые указаны нами выше, являются исчерпывающими и что до изжития этих коренных причин нельзя ничего поделать в области непосредственной борьбы с конкретными „носителями бюрократического зла“, как говорил Владимир Ильич. Наоборот, в одном из писем к б. Народному Комиссару Юстиции, Д. Н. Курскому, Ленин указывает на то, что, в частности, можно сделать и должно делать для борьбы с бюрократическими извращениями в нашем аппарате и в других областях в отношении повседневной непосредственной борьбы. В этом письме он пишет: „Я направил к вам через управдел СНК'ом заявление профессора Графтио с поразительными документами волокиты. Волокита эта, особенно в Московских и центральных учреждениях, самая обычная. Но тем более внимания надо обратить на борьбу с ней. Мое впечатление, что НКЮст относится к этому (делу) вопросу чисто формально, т. е. в корне неправильно. Надо 1) поставить это дело на суд; 2) добиться ошельмования виновных и в прессе и строгим наказанием; 3) подтянуть судей через Ц(ентральный) К(омитет), чтобы карали волокиту строже; 4) устроить совещание Моск(овских) насудей, членов трибуналов и т. п. для выработки успешных мер борьбы с-волокитой; 5) обязательно этой осенью и зимой 1921/22 года поставить на суд в Москве 4—6 дел о моск(овской) волоките, подобрав случаи „полярче“ и сделав из каждого суда политическое дело; 6) найти хотя бы 2—3 умных „экспертов“ по делам о волоките из коммунистов поплее и побойчее (привлечь Сосновского), чтобы научиться травить за волокиту; 7) издать хорошее, толковое, не бюрократическое письмо (циркуляр НКЮ) о борьбе с волокитой.

Возлагаю эту важнейшую задачу на личную ответственность НК'ома и Зама, прошу мне сообщать регулярно об исполнении (датируется 3/IX-21 г.).

Что следует из этой цитаты?—То, что параллельно с работой по совершенствованию госаппарата на базе научной организации труда, параллельно с развитием в максимальной степени действительного вовлечения широких масс в управление,—должна протекать работа по борьбе с отдельными извращениями, отдельными бюрократическими недостатками и путем судебной репрессии,—борьбы пролетарского государства с бюрократическими извращениями путем уголовного суда.

Борьба с бюрократизмом—основная задача органов юстиции.

Эта задача ложится на плечи органов юстиции. Беспощадная борьба с волокитой, бюрократизмом, разгильдяйством, как тормозом строительства социализма в стране диктатуры пролетариата, травля волокитчиков и бюрократов, путем предания суду,—вот то орудие, при помощи которого суд и прокуратура, в тесной увязке с трудящимися массами, должны проводить свою работу в указанной области.

Раньше, однако, чем перейти к более конкретному описанию методов этой борьбы, мы еще раз остановимся на том основном условии, которое единственно может сделать успешной эту борьбу. Это условие—теснейшая связь судебных и прокурорских органов с широкими рабочими массами.

„Если мы хотим действительно бороться с бюрократизмом, то мы должны привлечь к этому низы“ (Ленин, т. XVIII, часть 2, стр. 188),—сказал Владимир Ильич. Тесная связь с этими низами должна быть положена в основу этой борьбы и органами юстиции.

Каковы же должны быть формы увязки работников юстиции с этими низами широчайших трудящихся масс, с пролетарской общественностью вообще в деле борьбы с бюрократизмом?—Формы этой увязки должны быть различны, но основной принцип один: всякая форма, всякая связь, всякая организация рабочих и крестьянских масс должны быть в этом отношении использованы судом и прокуратурой.

Вот некоторые из этих форм, которые прежде всего должны быть использованы. Сюда должны быть отнесены: 1) правовые секции при горсоветах и волостных и районных исполкомах, 2) профсоюзы, 3) фабзавкомы и рабочие совещания, 4) работа с рабкорами и селькорами, 5) работа клубов, 6) консультации при домах крестьянина, 7) консультации при избах-читальнях, 8) крестьянские комитеты взаимопомощи, 9) группы бедноты при советах, кооперации и комитетах взаимопомощи, 10) институты общественных обвинителей и народных заседателей, и, наконец 11) печать.

На том, как надо использовать эти формы связи с широкими трудящимися массами, мы сейчас и остановимся.

Правовые секции при горсоветах, вол (рай) исполкомах в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Секции при советах или определенные объединения членов совета для работы в одной определенной области являются одной из лучших форм проявления активности трудящихся в советском строительстве. Они в первую голову должны быть использованы в борьбе с бюрократизмом. Работая в советах и их секциях, рабочие на практике учатся управлять государством. К ним и должны поэтому обратиться прокуратура и суд, как к источникам информации о бюрократических извращениях, с которыми сталкиваются члены советов в своей повседневной работе. В частности правовые секции, ведающие и наблюдающие за работой судебных и прокурорских органов, приобретают здесь особенно важное значение. В разносторонней работе этих секций, в общем и целом направленной на закрепление революционной законности в стране, вполне определенное и самостоятельное место должна найти работа по борьбе с бюрократизмом и волокитой. Через делегата от фабрики, завода, сохи, учреж-

дения—в совет должны стекаться все предложения по борьбе с бюрократизмом в советском аппарате и все сообщения об отдельных проявлениях этого бюрократизма.

Все язвы бюрократизма, волокиты, барского, пренебрежительного отношения к нуждам, запросам трудящихся должны быть выявляемы правовыми секциями. Если трудящийся недоволен порядками в кооперативе, здравоохранении, соцстрахе, он должен вносить свои предложения делегату, требуя устранения бюрократизма, через правовую секцию Советов. Мало этого. Трудящиеся должны требовать отчета о работе по выполнению их предложений, жалоб, заявлений. Нужно миллионами глаз контролировать аппарат снизу, исправляя его недостатки, учась управлять.

Особенно важное значение приобретает работа правовых секций при вол (рай) исполкомах. Деревня еще и в настоящее время знает не мало случаев безобразной волокиты с крестьянскими жалобами не столько на местах, сколько в городском аппарате. Хроника деревенской действительности пестрит самыми разнохарактерными случаями бюрократизма, грубого, порой барского или безразличного отношения к бедняку, батраку. Через своих членов правовые секции должны повести решительную борьбу с бюрократическими извращениями в аппарате, выявляя и привлекая к ответственности бюрократов и волокитчиков.

Народный судья, следователь, прокурор должны поддерживать постоянную связь с правовыми секциями при вол (рай) исполкомах, черпая от них необходимые сведения, направляя их работу на больные участки деревенской действительности, оказывая всяческое содействие организации этих комиссий, увязывая с ними план своей обще политической работы.

Профсоюзы и органы юстиции в борьбе с бюрократизмом.

Профсоюзы должны быть второй опорой работы судебных и прокурорских органов по борьбе с бюрократизмом. Являясь наиболее широкой массовой организацией рабочего класса, профсоюзы также могут сосредоточить в себе сообщения об отдельных проявлениях бюрократизма, с которыми приходится сталкиваться отдельным рабочим в наших учреждениях. Органы юстиции поэтому должны и сюда направить свое внимание и вместе с массами, через профсоюзы получать необходимую им информацию и активную помощь и поддержку со стороны сотен тысяч организованных пролетариев, вести борьбу с бюрократизмом.

Каким же образом работники суда и прокуратуры могут использовать профсоюзные организации в этом отношении?—На это отвечает обращение ЦКК и ВЦСПС к профсоюзам, специально посвященное вопросу борьбы с бюрократизмом. В этом обращении мы читаем: профсоюзные органы должны мобилизовать рабочих для борьбы с открытыми носителями бюрократического зла. Надо создать для этого в каждом трудящемся убеждение того, что его обязанность, как гражданина советской страны, бороться с каждым отмеченным им случаем безобразной волокиты или бюрократического издеательства. Рабочий должен знать, что его обязанность в каждом таком случае не молчать, прикрывая то или иное бюрократическое зло, а добить-

ся исправления, опираясь на советский закон, обращаясь за помощью к союзу.

Отсюда понятно, что работники юстиции — судья, следователь, прокурор, путем постановки докладов, консультации и проч. должны идти в профсоюзную массу. На профсоюзных съездах надо ставить вопросы о борьбе с бюрократизмом, получать нужные информации и вырабатывать конкретные меры на основе увязки работы органов юстиции с профсоюзами. Неважно, наконец, кто ставит эти доклады. Пусть эти доклады ставятся РКИ; важно лишь чтобы в них и по ним — в отдельных предложениях нашли свое место совместные действия органов юстиции с профсоюзами.

Установление систематических дежурств прокуратуры на фабриках и заводах с целью юридических консультаций и приема жалоб и заявлений за определенный отрезок времени представляет собой один из наиболее правильных путей.

Весьма целесообразно итоги этой работы, допустим за 6 месяцев, вынести затем на обсуждение широких собраний рабочих масс. Выявление на этих собраниях тех болячек госаппарата, которые были затронуты в жалобах, заявлениях рабочих прокуратуре с одной стороны, и тех же болячек, которые получили свое выражение в консультациях с другой стороны, имеет громадное значение не только в том смысле, чтобы отчитаться в работе перед рабочими массами и тем самым крепить свою связь с ними, но и в том, чтобы поднять рабочих на борьбу с бюрократическими извращениями в госаппарате, возбудить интерес, активность, инициативу к этой борьбе.

Весьма целесообразно давать краткие обзоры за определенный период времени о работе юридических консультаций и по приему жалоб и заявлений с обязательным подробным указанием конкретных результатов этих жалоб в местной стенной газете. Большой результат могут дать прокуратуре и производственные совещания.

На этих совещаниях дебатировются самые актуальные вопросы, касающиеся поднятия производительности труда, рационализации производства, режима экономии и т. п.

Здесь преломляется вся обстановка в ее подлинном виде, характеризующая жизнь данного предприятия. И не только предприятия, но и треста, синдиката, в связи с чем возникают вопросы снижения цен, сокращения административного аппарата, вопросы структурного порядка и многое другое. И чем больше проявляется на производственных совещаниях активность рабочих масс, тем более положительную роль они могут играть в деле борьбы за устранение всего того, что извращает линию партии и закона советской власти в области борьбы за совершенствование госаппарата.

Прокуратура должна хотя бы через посредство рабкоров использовать опыт этих совещаний в тех случаях, когда этот опыт имеет прямое отношение к задаче борьбы с бюрократизмом и волокитой: на органы юстиции возложена ответственная задача борьбы с наиболее острыми, преступными проявлениями бюрократизма и волокиты, но это не узко ведомственная задача, могущая быть разрешенной канцелярскими методами.

Особенное значение в деле борьбы с бюрократизмом и волокитой приобретает увязка работников юстиции с низовыми ячейками профсоюза сельхозрабочих. Батрачкомы—эти низовые органы профсоюза сельхозрабочих—призваны защищать интересы и охранять права сельского пролетариата, общее количество которого в настоящее время достигает уже 10 миллионов. Здесь особенно нужна помощь народного судьи, прокурора. Здесь особенно нужно их чуткое отношение к батраку, батрачке.

Наша пресса, жалобы, сообщения селькоров говорят о том, что бюрократизм и волокита бьют прежде всего по батракам.

Поэтому и судья, и прокурор, и следователь, должны направить все свое внимание на установление постоянной и действительной связи с батрачками. Необходимо искать наилучшие способы этой связи, необходимо притти на помощь еще крайне слабым силам этих низовых профобъединений, оказать им содействие в защите батрацкой массы от чванства, помпадурства, верхоглядства, пренебрежения и т. п. со стороны работников госаппарата. Надо перед батрацкой массой поставить конкретно, практически вопросы борьбы с бюрократизмом и волокитой и на простых, ярких, понятных примерах из местной обстановки показать формы этой борьбы.

Для этой же цели надо широко использовать батрацкие конференции, избу-читальню. Надо в этих же целях использовать налпи бюро по пропаганде права, весь актив деревни, все ее живые, творческие силы. Особенно важно и необходимо принимать деятельное участие в защите интересов батрака против волокиты, бюрократизма. Судья и прокурор обязаны это сделать.

Одновременно, конечно, надо обратить самое серьезное внимание на изжитие волокиты в аппарате самого суда и прокуратуры. Затяжка в рассмотрении жалобы или заявления батрака прокурором, иска батрака к кулаку в народном суде—явление совершенно недопустимое и политически крайне вредное. «Врачу исцелися сам»—этот призыв должен дамокловым мечом висеть над органами юстиции в их борьбе с бюрократизмом и волокитой в госаппарате; и до тех пор, пока они сами не освободятся от этой болезни, она будет мешать работе.

Органы юстиции должны стремиться к тому, чтобы будить сознание рабочих масс и звать их на борьбу с бюрократическими извращениями на фабриках, заводах и трестах. К этому судья и прокурор должны итти однако соответствующими их профессиональной деятельности путями, отнюдь не вторгаясь в компетенцию других органов. Поле для применения уголовных санкций в отношении бюрократов и волокитчиков достаточно широко, чтобы не вторгаться в чужую область практической деятельности.

Рабселькоры и органы юстиции в борьбе с бюрократизмом.

Пути организационной увязки органов прокуратуры и рабселькоров уже твердо наметились. В своей практической работе в этой области прокуратура имеет уже кое-какие традиции. Использование заметок рабселькоров уже твердо вошло в практику прокуратуры. Необходимо в этом направлении однако и дальше развивать общественную работу, необходимо изыскивать пути к устранению тех

существенных недочетов, которые, как увидим ниже, еще существуют и в расследовании разоблачительных заметок и в деле защиты рабселькоров.

Необходимо ввести в практику органов юстиции повсеместное использование рабселькоровских собраний для постановки соответствующих докладов прокуратуры, вытекающих из опыта использования рабселькоровских заметок, касающихся в данном случае бюрократизма и волокиты в работе органов власти, учреждений и организаций.

В этих докладах необходимо помнить заветы Ленина о том, как нужно вести борьбу с бюрократами и волокитчиками.

«У нас нет деловой, беспощадной истинно-революционной войны с конкретными носителями зла,—пишет Ленин,—у нас мало воспитания масс на живых конкретных примерах и образцах из всех областей жизни, а это—главная задача прессы во время перехода от капитализма к коммунизму» и дальше: «у нас мало внимания, огласки, общественной критики, травли негодного, призыва учиться у хорошего». (Том XV, стр. 918—920, 292)

„Почему бы испугаться черной работы (злоупотребления травить через ЦКК, через партпресси, через „Правду“). (Ленин „О равенстве, свободной печати и критике“ стр. 103, издание ГИЗ 1926 г.).

Эти указания Ленина должны помочь народному судье в его беседах с селькорами, прокурору в его докладах рабкорм о правильной постановке вопросов борьбы через печать с бюрократическими извращениями в госаппарате. Работники юстиции должны всячески содействовать развертыванию самокритики, одной из форм которой является разоблачительная работа рабселькора.

Необходимо на тех же собраниях рабкоров проводить беседы о том, как действующее законодательство борется с бюрократизмом, волокитой.

Такого рода беседы должны быть иллюстрируемы соответствующими практическими примерами из местной жизни; в этом случае должны быть использованы ревизионные материалы РКИ, данные ревизионных комиссий при кооперации, жалобы рабочих и крестьян и многое другое.

Если институт рабкоров уже в достаточной степени окреп, освоился в работе, в полной мере овладел ее основными моментами и т. д., то этого целиком еще нельзя сказать в отношении селькоров.

Во-первых, селькоры еще крайне распылены. Условия деревенской действительности в значительной степени мешают организованности армии селькоров, порой побуждая отдельных селькоров к крайней конспирации своей работы и т. д.

Однако, при всей их значительности, трудности эти все же одолеть можно и должно.

Не следует останавливаться, учитывая деревенскую действительность, перед установлением связи работников юстиции с селькорами в индивидуальном ее виде, если нет возможности построить работу организованно, объединив селькоров района или волости в соответствующий коллектив.

Что нужно делать народному судье, следователю, прокурору в этом случае?

Для того, чтобы работа с селькорами носила планомерный характер была построена правильно, необходимо, чтобы с участием представителя

КК—РКИ была выработана определенная программа работы органов юстиции в деревне и с селькорами. В основу этой программы должны быть положены решения XV съезда партии по работе в деревне.

Начинать свою работу с селькором народный судья и прокурор должен с ознакомления последнего с действующим законодательством о борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Участковый помощник прокурора, поскольку у него уже налажена связь с селькорами, должен употребить всяческое усилие, чтобы эта связь росла и крепла на основе охвата селькорами всех болячек деревенской действительности и упорной борьбы с этими болячками.

Надо подчеркнуть всю важность и громадное значение дела систематизации и надлежащего изучения рабселькорских заметок не только в местной прессе, но и в центральной („Беднота“, Крестьянская газета“, „Батрак“). Приведенные в определенную систему за определенный период времени эти заметки будут лучшим средством к тому, чтобы правильно ориентироваться в обстановке, наметить и вести обстрел по наиболее важным и основным участкам бюрократических извращений в госаппарате и т. д. Эти же заметки—лучшая характеристика состояния аппарата на данной территории (области, края, губернии, округа, уезда, района, волости). Надо использовать развертывание связи с рабселькорами и для того, чтобы исправить недочеты как в работе рабселькоров, так и в работе органов юстиции. Главное—необходимо обеспечить действительность всех рабселькорских разоблачений—вообще, по борьбе с бюрократизмом и волокитой - в частности.

При обсуждении вопроса о путях увязки работы прокуратуры с массами нельзя обойти рабочий клуб.

В стройной системе многогранной работы в клубе, конечно, должны найти свое место мероприятия и по борьбе за новый подлинно пролетарский госаппарат. Эту работу в клубе нужно поставить не в виде сухих и отвлеченных докладов с скучными выкладками цифр, а в форме живых, наполненных яркими примерами, посвященных борьбе с бюрократизмом, вечеров.

В основу таких вечеров может быть положена живая яркая беседа на соответствующую тему с максимальным привлечением к ней рабочей массы; может быть проведена беседа в форме вопросов и ответов и может быть, наконец, инсценирован суд над волокитчиком или бюрократом. Последняя форма пропаганды, действительного воспитания сознания рабочей массы на необходимости активной, самостоятельной борьбы с бюрократизмом, при его правильной постановке, может иметь положительное значение.

Темы для инсценированного суда могут быть самые разнообразные, взятые из наиболее характерных, сделавшихся достоянием печати, случаев бюрократизма и волокиты. Очень важно, чтобы состав суда, стороны в процессе, свидетели с обеих сторон были подобраны из рабочих.

Помимо указанных форм пропаганды нужно при каждом рабочем клубе организовать специальный кружок по борьбе с бюрократизмом и волокитой. В этот кружок, между прочим, должны войти члены правовых секций советов, народные заседатели и общественные обвинители—работчие с предприятий, обслуживаемых данным клубом.

Нужно ли говорить о том, что указанная форма работы клуба, в особенности вечера вопросов и ответов, специально посвященные борьбе с бюрократизмом и волокитой, при их правильной постановке принесут пользу?

Они будут иметь не только политико-образовательное значение, но и явятся средством к выявлению случаев бюрократизма и волокиты в наших учреждениях, организациях и т. д.

Кружки при клубах должны установить также соответствующую связь с шефскими организациями, чтобы, таким образом, кружок, как активный коллектив по борьбе с бюрократизмом и волокитой, смог перебросить свою работу и в деревню.

Наконец силы указанного кружка в случае надобности могут быть использованы в обследованиях учреждений по конкретным жалобам на бюрократизм, волокиту и т. д.

Консультации при домах крестьянина в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Значение дома крестьянина, как консультационного пункта, где оказывается широкая правовая помощь крестьянину, известна, и нам нет надобности на этом останавливаться. Дело заключается лишь в том, чтобы использовать надлежащим образом и тот огромный материал, который неизбежно содержится почти в каждой крестьянской жалобе или заявлении тем более, что самое большое количество жалоб поступает как раз на волокиту, на бюрократизм в наших городских учреждениях. Поэтому прокуратуре необходимо использовать эти жалобы путем установления надлежащей связи с консультациями, находящимися при домах крестьянина.

Далее, дома крестьянина уже в достаточной мере выросли в большое культурное и политико-просветительное учреждение. Поэтому их аудитории должны быть также использованы в деле борьбы с бюрократизмом и волокитой путем периодического устройства прокуратурой вечеров вопросов и ответов, посвященных указанной цели.

Мыслимо и здесь инсценировать суд над лесничим, например, задержавшим просьбу беднячки-вдовы о выдаче льготного леса, или суд над председателем рик'а, затянувшим дело применения скидок и льгот по сельхозналогу для бедноты. Тоже над кооператором, зав ГЗУ и проч.

Стенные газеты как при рабочих клубах, так и при домах крестьянина должны быть широко использованы для борьбы с бюрократическими извращениями в госаппарате.

Крестьянские общества взаимопомощи в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Поскольку задача обществ взаимопомощи заключается в оказании хозяйственной и правовой помощи своим членам, преимущественно бедноте, постольку органы юстиции и особенно народный судья и прокурор, в своей борьбе с волокитой и бюрократизмом должны опираться на указанные общественные объединения, должны установить с ними деловую связь. Хроника работы комитетов крестьянской взаимопомощи пестрит самыми разнообразными случаями волокиты с жалобой, просьбой, заявлением бедняка. Волокита с получением льготного или бесплатного леса, волокита с предоставлением скидки,

льготы по налогу, с получением кредита, семенной ссуды и мн. друг.— это обычные в жизни деревни явления. Поэтому сами общества взаимопомощи и органы юстиции должны проявить надлежащую взаимную инициативу к установлению должной увязки в работе. Особенно большую пользу в этом случае может принести народный судья. По условиям своей работы, жизни в деревне он ближе всех из работников юстиции стоит к обществу взаимопомощи, к их правовым нуждам и запросам. Поэтому ему легче чем кому-либо развернуть работу по вовлечению обществ взаимопомощи в борьбу с бюрократическими извращениями в госаппарате. С этой целью надо использовать пленумы комитетов обществ взаимопомощи, их с'езды, совещания. В конкретной форме, на примерах из местной жизни надо поставить перед этими коллективами вопросы борьбы с бюрократизмом и волокитой и совместными усилиями наметить конкретный план действия на указанном фронте.

Не должен проходить мимо крестьянских обществ взаимопомощи и прокурор всякий раз, когда он приезжает в волость, в село. И ему следует установить крепкую связь с комитетами указанных обществ, чтобы последние могли всякий раз, когда этого требует дело, обращаться к прокурору.

Всякое бездействие власти, волокита, допускаемые различными учреждениями по крестьянской просьбе, со стороны прокурора должны встречать одно действие— предание суду.

Отправляясь в ту или иную волость, прокурор должен иметь в своем портфеле сведения о всех крестьянских жалобах по данной волости на волокиту и бюрократизм, чтобы иметь возможность, таким образом, рассказать крестьянам на общественном сходе о том, что сделано прокурором по этим жалобам, какие достигнуты результаты и т. д. Только таким образом поставленная работа, несомненно, привлечет широкие массы крестьянства на борьбу с указанным злом, только в этом случае органы юстиции сумеют в своей работе опираться не только на коллективы обществ взаимопомощи, но и превратить их в приводной ремень между собой и широчайшими трудящимися массами деревни

Консультации при избач-читальнях в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Опыт и наблюдение показывают, что в подавляющем большинстве случаев крестьянин и особенно бедняк идет со своей жалобой к избачу. Там он «сочиняет» свои ходатайства, получает совет. Поэтому в деле борьбы с бюрократизмом и волокитой работники юстиции должны использовать в полной мере консультацию при избач-читальне. Как это сделать? Надо установить твердый порядок, по которому бы жалобы на волокиту направлялись бы избачем к прокурору или следователю.

Необходимо, чтобы в избач-читальне, под рукой избача-консультанта, были сведения о том, какие результаты достигнуты по жалобе крестьян на волокиту, бюрократизм, чтобы избач, таким образом, имел полную возможность дать исчерпывающие сведения каждому крестьянину о результатах его жалобы.

И в этом случае огромное дело может сделать опять-таки народный судья. Он сможет время от времени проводить соответствующие беседы

в избе-читальне, создать кружок, подобный кружку в рабочем клубе, сможет, наконец, притти на помощь избачу во всех затруднительных случаях.

Большую пользу принесла бы работа народного судьи с комсомолом с молодыми батраками, как активом среди молодежи нашей деревни. Необходимую помощь, поддержку в этом деле народному судье окажет местная ячейка ВКП(б), широкий крестьянский актив, в том числе и демобилизованные красноармейцы, все живые, творческие силы деревни.

Группы бедноты при советах, кооперации и ККОВ в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Застрельщиками к решительному искоренению бюрократизма и волокиты в деревне, в ее различного рода учреждениях, организациях должны быть группы бедноты при советах, кооперации и ККОВ. Беднота, батрачество—опора партии в деревне, группы бедноты—актив среди бедноты, ее передовой отряд. Внимание народного судьи, прокурора, следователя в деле борьбе с бюрократизмом и волокитой должно быть направлено в первую очередь именно на группы бедноты.

Надо добиться, чтобы крестьянская жалоба не лежала в столе сельского совета или ви́к'а без соответствующего движения, чтобы необходимые действия на этой жалобе были осуществляемы незамедлительно. В этом вся суть вопроса. В тех случаях, когда нормальное движение крестьянской жалобы упирается в обстоятельства, независимые от низового советского аппарата, необходимо немедленно сообщать об этом прокурору или в бюро жалоб при РКИ.

Народный судья, прокурор должны на этих собраниях бедноты проводить беседы о том, как советская власть борется с бюрократизмом и волокитой, должны добиться, чтобы беднота уясняла себе ленинский путь борьбы с наследием проклятого прошлого.

Но этого мало, надо, чтобы на этих беседах беднота выявляла все известные ей случаи бюрократизма и волокиты. Прокурор должен добиться, чтобы все льготы, скидки, пособия, кредит, помощь от работы государственных прокатных пунктов и т. п. группы бедноты осуществляли для бедноты без промедления, без волокиты. Все злостные препятствия на этом пути должны быть устранены путем репрессий, предусмотренных уголовным кодексом.

В тех случаях, когда жалоба батрака приводит его в примирительную комиссию или в народный суд, необходимо, чтобы таковая разбиралась без прсмедления, волокиты. Группы бедноты должны охранять и защищать интересы батрачества во всех случаях столновения его с нанимателями. И в этом случае народный судья, прокурор, следовательно должны притти на помощь группам бедноты и оказывать им свое содействие в форме не эпизодической, а в виде установления с ними постоянной связи.

Народные заседатели и общественные обвинители в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Народные заседатели и общественные обвинители—это актив от станка и сохи в органах юстиции. Поэтому вполне естественно, что этот актив должен быть использован в полной мере и в таком важном деле, как борьба с бюрократизмом и волокитой. Как поставить и вести эту работу? Во-первых, путем соответствующих бесед или кружковой работы

надо подготовить этот актив к означенной работе. Необходимо вооружить его Ленинской постановкой вопроса о борьбе с бюрократическими извращениями в госаппарате, осветить этот путь борьбы решениями партии, директивами правительства; вооружить твердым знанием советского закона в этой части. Затем, необходимо чтобы народные заседатели и общественные обвинители, смотря по роду их основной работы (на фабрике или за сохой), были тесно связаны с окружающим их коллективом рабочих или крестьян.

Рабочий клуб, фабзавком, горсовет, профсоюз, ККОВ, группы бедноты и т. д.— вот те формы коллективных объединений, вкрапываясь в которые народный заседатель и общественный обвинитель могут не только выявлять жалобы на волокиту и бюрократизм в разных учреждениях, но и доводить эти жалобы до фактического конца.

Пресса и органы юстиции в борьбе с бюрократическими извращениями в госаппарате.

Связь органов юстиции с прессой также имеет уже твердые традиции. Необходимо и дальше развивать работу в том направлении, т. е. использовать все сообщения прессы о волоките и бюрократизме, периодически освещая на ее страницах результаты указанной борьбы.

В настоящее время эта работа органов юстиции должна пойти и дальше. Необходимо использовать материалы в стенных газетах на предприятиях и в деревне. Как это сделать? Через народных заседателей, общественных обвинителей, избачей, активных членов кружков при рабочем клубе и избечитальне прокуратуре следует сосредоточивать соответствующий о бюрократизме и волоките материал и по нему предпринимать соответствующие меры. Необходимо в тех же стенных газетах периодически давать сообщения о том, что сделано, какие результаты достигнуты по тому или иному сообщению о бюрократизме и волоките.

Наконец, необходимо там, где к этому представляется возможность, провести соответствующие беседы с активом стенгазет и указать на те недостатки, которые необходимо изживать в борьбе за улучшение госаппарата.

Суд и прокуратура, наконец, должны широко освещать на страницах местной прессы все замеченные случаи бюрократизма и волокиты.

Постановка показательных судебных процессов по борьбе с волокитой на фабриках, заводах, в волостях и селениях.

В результате всех этих форм связи прокурорских и судебных работников непосредственно с активом города и деревни должны иметь место показательные судебные процессы по борьбе с волокитой. Эти процессы лучше всего проводить на фабриках и заводах, в волостях и селениях, чтобы на деле показать беспощадность и серьезность советская власть с извращениями линии

Ленинской партии и законов советской власти.

Хорошо будет, если на таких процессах выступают в качестве общественных обвинителей местные активные работники.

Одной из предпосылок для полезного эффекта показательных процессов над волокитчиками и бюрократами—тщательная предварительная подготовка к каждому процессу и выбор объектов для них таких, которые действительно требуют показательного суда.

Г Л А В А III

О некоторых типичных проявлениях бюрократизма и волокиты.

Значение изучения типичных проявлений бюрократизма и волокиты

прокуратуре, и суду.

Остановиться на этом полезно не для того, чтобы показать, что у нас еще весьма и весьма много бюрократических извращений (факт никем не оспариваемый), а для того, чтобы лучше уяснить, какие методы борьбы представляются наиболее целесообразными в дальнейшем, куда и в каком направлении, по каким участкам должны быть направлены усилия в борьбе с бюрократизмом и волокитой органами юстиции уже сейчас, как органами уголовной репрессии против „конкретных носителей“ бюрократического зла.

Материалы жалоб и заявлений, материалы следственных дел, дознаний, судебных процессов, материалы ревизий, обследований — все это представляет ценнейший материал.

Бюрократизм и волокита в области направления и разрешения жалоб.

Бюрократизм при направлении и разрешении жалоб является одним из характернейших недостатков нашего госаппарата. Между тем, направление и разрешение жалоб является одной из тех областей, в которых тесно соприкасаются с населением как раз почти все органы, в том числе и органы юстиции.

Для изучения бюрократических недостатков в этой области мы, поэтому, возьмем работу как раз судебно-прокурорских органов.

Вот что говорят нам цифры, показывающие, в какой степени сильно чувствует трудящееся население недочеты в этой области и как невысоко еще стоят в этом отношении сами органы юстиции.

Если взять работу прокуратуры за истекшие пять лет в области направления и разрешения жалоб, то обращают на себя внимание следующие факты:

1) непрерывный рост обращаемости населения в прокуратуру с различными жалобами и заявлениями. Одних только письменных жалоб поступило в 1924 г.—244845, в 1925 г.—334149, в 1926 г.—342613, в 1927 г.—486330.

2) Высокая подтверждаемость жалоб. Так, процент оставления жалоб без последствий составлял в 1 п. 1924 г.—10,5%, 2 п. 1924 г.—10,1%, 1 п. 1925 г.—9,8%, 2 п. 1925 г.—10,4%, 1 п. 1926 г.—15,7%, 2 п. 1926 г.—15%, 1 п. 1927 г.—25,9% и 2 п. 1927 г.—29,3%.

Это указывает на то, что жалобы в огромном большинстве случаев

(если исключить жалобы сутяжнического характера) сигнализировали о действительных, а не мнимых злоупотреблениях и беспорядках.

3) Подавляющее число жалоб идет от трудящихся; процент жалоб от нетрудовых элементов всего составлял в 1926 г. около 4%, в 1927 г.—2,6%.

Что же говорят данные о том, как и в какие сроки направляются и разрешаются затем эти жалобы?

Следующие иллюстрации, взятые на выдержку из материалов отдельных губпрокуратур, характеризуют положительные и отрицательные моменты в практике разрешения жалоб и подтверждают необходимость дальнейшей упорной борьбы с волокитой и формально-бюрократическими уклонками.

В Ялогодской губ. из 1180 жалоб, законченных по Губпрокуратуре, в 1927 г. получили разрешение в следующие сроки:

	1 п. 1927 г.	2 п. 1927 г.
до 1 недели	40%	55%
" 2 "	6%	17%
" 1 мес.	17%	16%
" 3 "	27%	12%
" 5 "	10%	2%

Здесь мы имеем перед собою несомненные достижения в смысле ускорения темпа разрешения жалоб.

По Ульяновской губ. за 2 п. 1927 г. из числа оконченных расследованием в Губпрокуратуре 1066 жалобам расследование производилось:

До 1 месяца по 783—73,6%,
 " 2 мес.—12,7%, до 3 мес.—7%, до 4 мес.—2,7%.

По ДВК имеем: в 1927 г.,—до 1 мес.—50%, до 2 мес.—30%, до 3 мес.—15%, свыше 6 мес.—5%.

По Иваново-Вознесенской губ. соответственно имеем: 49,6%; 30,9%; 10,5% и 19% (!).

Эти данные показывают, что далеко недостигнута здесь необходимая быстрота, во всяком случае, хотя отнюдь не всегда и не всякую медленность при рассмотрении жалоб следует рассматривать, как волокиту. Медленность может быть объяснена и другими причинами. Тем не менее все же такие сроки, как неделя и более, для направления жалоб представляются чрезвычайно преувеличенными. Вместе с тем, несмотря на имеющиеся достижения, бюрократизм и волокита при разрешении жалоб ни в каком случае не могут считаться изжитыми в судебных органах.

Вот несколько примеров, анализ которых позволит нам сделать и некоторые общие выводы о типичных формах волокиты и бюрократизма при разрешении жалоб.

19/VII—26 г. в камеру помпрокурора Лысковского уезда Нижегородской губ. поступила жалоба гр. Ручкина о неправильном изъятии от него в г. Лыскове земельного участка с садом Отделением Местного Хозяйства.

27/VII—26 г. помпрокурор сделал запрос в Общий Отдел УИК.

7/VIII—26 г. последовал ответ, что участок передан другому лицу под застройку, как пустующий в течение 20 лет, со взысканием с этого лица за 12 дерев яблонь стоимости по оценке, которая и была затем Общим Отделом взыскана.

24/VIII—26 г. помпрокурора всю переписку направил начальнику милиции для расследования (!).

15/IX—26 г. ст. милиционер г. Лыскова вынес постановление о том, что „из данного заявления преступление определить невозможно“, но все же переписку принял к производству и вел „расследование“.

6/X—26 г. переписка вернулась вновь в прокуратуру по окончании „расследования“.

2/XII—26 г. помпрокурора вновь запрашивает объяснение и сведения от Общего Отдела УИК. Ответ поступает 18/XII—26 г. и только 25/II—27 г. Ручкин получает извещение помпрокурора о том, что о вознаграждении за яблони он может обратиться в суд с иском к Общему Отделу (!)

Налицо буквальная безалаберщина и по существу прямое издевательство. Не менее характерен следующий факт:

3/I—26 г. в камеру прокуратуры явился гр. и заявил что сын его, Василий, в его отсутствие в течение 10 лет в г. Ташкенте продал в Лыскове дом, которым они пользовались ранее вместе и просил привлечь его за это к ответственности. Вместо точного разъяснения порядка разрешения этого спора в суде, помпрокурора по Лысковскому уезду направил это заявление начальнику волмилиции для расследования и привлечения виновных к ответственности. Милиция приступила к дознанию 18/II—26 г. и смогла едва его закончить.... 15 марта 1927 г. По делу было опрошено 11 человек, было послано два отдельных требования, приложено документов и разных справок 5, вынесено разного рода постановлений органами дознания 5 и в общем и целом собралась переписка (теперь хранящаяся в наряде) в 86 полулистов, а в заключение 29/III—27 г. пом. прокурора вынес постановление: «жалобу оставить без последствий, о чем ему и объявить и объяснить, что может отыскивать свои права через нарсуд, для чего он обязан представить в суд документы, удостоверяющие принадлежность этого дома ему, а не сыну».

Вся работа, таким образом, была проделана задаром, а между тем, времени и сил было ухлопано более чем достаточно.

А вот перед нами выписка из акта ревизии камеры пом. прокурора по Ржевскому уезду за первый период работы с 1 января по сентябрь мес. 1927 г... Читаем:

„Переписка по жалобе Никандрова на хулиганские действия Бахваловых, Румянцева и Смирнова.

По жалобе Никандрова возникло дознание и в дальнейшем переписка получила такое направление: заявление Никандрова направлено нач. Панинской волмилиции 18/IX—26 г., нарсуд 5 района вновь направил дело нач. Панин. волмил. 7/VII—27 г., нач. Панин. волмилиции направил дознание в нарсуд 5 района по ст. 116 ч. 2-26/II—27 г. Нарсуд направил дело нарследу 8 района 26/II—27 г., а нарслед. препровождает дознание в волмилицию.

Таким образом, описав в течение года полный замкнутый круг, побывав во всех возможных инстанциях—дело вновь возвратилось к начальнику Панинской волмилиции, т. е. в тот пункт, где оно находилось год тому назад. В течение всего этого времени надзор ограничивался собиранием бумажных справок (в переписке 23 листа), но прокуратура не нашла нужным проверить, насколько основательны были эти переброски дела“.

Вот другая выписка из доклада о ревизии деятельности участковой прокуратуры по Муромскому уезду, Владимирской губ.

Нарсуд 2-го участка находящийся в уездном центре г.Мурома в одном здании с участковой прокуратурой, на запрос последней от 8/IV—с. г., подтвержденный 13/VIII и к моменту ревизии 9/XI, т. е. в течение 7-ми месячного срока еще не прислал ответа.

Уездн. милиция на запрос помпрокурора от 5/II—26 г. и подтверждение от 21/X—1927 г. о результатах расследования рабкорской заметки к моменту ревизии ответа еще не дала, т. е. в течение 9-и месяцев.

О чем говорят все эти примеры.—Они говорят о бездушном, формаль-

ном отношении к делу, о невникании в существо, о стремлении заменить работу канцелярской отпиской, спихнуть с себя ее на кого-нибудь другого, т. е. говорят о наиболее типичной форме того самого бюрократизма, с которым должна вестись борьба, сплошь вытекающей из, по меньшей мере, непонимания (если не хуже) этими работниками советского аппарата своих непосредственных задач.

А вот еще пара примеров, показывающих до каких геркулесовых столбов такого формального отношения могут доходить у нас отдельные работники.

В акте ревизии Читинской Окружной прокуратуры (апрель 1928 г.) прокурор ДВК, касаясь причин медленности жалоб, пишет:

Наиболее характерными в этом отношении является производство по жалобе краснофлотца Носкова о предоставлении его родителям установленных льгот (пр. 3—219 п. 17):

- 1) Жалоба поступила 27 октября 1926 г.
- 2) 29 октября 1926 г. прокуратурой был послан запрос фининспектору 5 участка о причинах отказа в льготах.
- 3) 18 ноября, за неполучением ответа, подтверждено об исполнении.
- 4) 22 декабря 1926 г. новое подтверждение.
- 5) 9 января 1927 г. запрошено Чит. Окрфо вновь о подтверждении фининспектору с предупреждением о дисциплинарной ответственности.
- 6) 29 марта 1927 г. тоже.
- 7) 23 февраля послано подтверждение в Окрфо.
- 8) 14/IV тоже.
- 9) 11 мая—новое подтверждение фининспектору, с препровождением заявления Носкова.
- 10) 27 мая—снова подтверждение фининспектору.
- 11) 17 июня 1927 г. фининспектор 5 участка запрошен о причинах неисполнения.
- 12) 24 июня—Окрфо было запрошено о результатах по заявлению Носкова.
- 13) 5 июля 1927 г. в Читинское Окрфо послана вся переписка.
- 14) 26 июля 1927 г. подтверждено Чит. Окрфо. 11 августа в окрпрокуратуру поступило сообщение, что обложение Носкова рентой за 1925—26 г. и налогом со строений за 1925—26 г. и 1926—27 г. отменено окружной комиссией, а на 1924—25 г. обложение оставлено в силе, за отсутствием со стороны Носкова ходатайства о предоставлении льгот на этот период.

Являясь ярким свидетельством волокиты, эта переписка указывает также на недостаточную настойчивость участковой прокуратуры в отношении скорейшего выполнения ее требований другими органами. Несмотря на упорное молчание и бездействие финорганов, окрпрокуратура ограничивалась посылкой подтверждений, между тем имелись достаточные основания для возбуждения дисциплинарного преследования.

— Помпрокурора Мало-Дербетевского улуса (Калмыцк авт. обл.) Лиджиев, находясь в одной ставке с улусным Адмотделом, 7 раз письменно запрашивал Адмотдел о положении переписки по жалобе гр. Гончарова и, не получая никакого ответа, не счел нужным лично проверить исполнение своих предложений.

А вот еще:

— Обращается к участковому помощнику прокурора крестьянка с заявлением, в котором она подробно сообщает о покушении на изнасилование ее со стороны одного из представителей сельской власти. Участковый помпрокурора возвращает заявление жалобщице под тем формальным предлогом, что в заявлении отсутствует просьба привлечь к уголовной ответственности, между тем все содержание и смысл заявления, именно, и сводились к требованию о привлечении к уголовной ответственности, но жалобщица, не искушенная в юридических тонкостях, не догадалась отдельной фразой формулировать свое требование.

— Гражданин заявляет о нанесении ему побоев начраймилиции; через три недели после поступления жалобы следует резолюция прокурора „возвратить для непосредственного направления“.

Число таких примеров можно было бы при желании умножить. Но и приведенных достаточно для того, чтобы составить представление о типичных формах проявления бюрократизма и волокиты в этой области. Неосновательное оставление жалобы без последствий, в результате невнимательного изучения существа жалобы; оставление в течение продолжительного времени жалоб без какого бы то ни было движения в силу той же невнимательности или преступной халатности; неумение руководить работой технического аппарата и контролировать его (отсюда залежи неисполненных бумаг), отсутствие достаточной энергии в деле борьбы с непредставлением истребованных по жалобе необходимых для разрешения ее справок и сведений (отсюда бесконечные напоминания, несмотря на которые всё стоит на месте), такое направление жалоб, которое по существу имеет единственной целью отделаться от жалобы и назойливого посетителя. Непродуманное (иногда буквально не попад) направление жалоб, неизвестно на какое «рассмотрение», и притом нередко тому самому лицу, на действия которого жалоба принесена. Отсутствие наблюдения за дальнейшей судьбой жалобы после ее направления (по пословице: с глаз долой—из сердца вон). Формальная и поверхностная отписка по запросам других органов, связанных с разрешением жалоб. Дача движения жалобе, неосновательность и вздорность которой очевидны из самого содержания ее, и, наоборот, отказ в жалобе исключительно по формальным мотивам. Грубость в отношении посетителя. Неизвещение жалобщика о результате по жалобе,—таковы наиболее характерные проявления бюрократизма и волокиты, с которыми еще требуется упорная и беспощадная борьба.

Какие причины этих явлений? Ведь нельзя же обвинить всех этих работников юстиции, всех этих прокуроров, народных судей в заведомом желании саботировать требования советской власти и партии. Конечно, так объяснить этого нельзя. Объяснение одно—та степень некультурности, о которой говорил В. Ильич, то формальное отношение к другим, та нечуткость, которая развивается, благодаря оторванности от масс, благодаря бумажной системе делопроизводства, благодаря недостатку элементарного уважения к правам других, с одной стороны, и косности всей техники делопроизводства, так легко подталкивающего человека к тому, чтобы забыть об отправленной—бумаге, о принятой жалобе, о данном поручении, с другой. Из этих примеров ясна вся постановка дела борьбы с бюрократизмом, как борьбы за общую культуру, во-первых, и за культуру техническую и совершенствование техники делопроизводства,—во-вторых.

Необходимо еще отметить и то, что многие органы, принимающие жалобы, официально борясь с волокитой, в действительности умножают волокиту, загружая низовые органы бессмысленными, совершенно ненужными запросами, вместо того, чтобы ясным и исчерпывающим ответом избавить жалобщика от всяких мытарств и затрат и направить его по правильному пути. Это, несомненно, прискорбное явление, наблюдается в работе всех органов, до центральных включительно, и объясняется исключительно тем, что в органах, принимающих жалобы, кроме, конечно, органов юстиции,

направление жалобам дается подчас совершенно некомпетентными в этом вопросе работниками.

Характерную иллюстрацию приводит т. А. Шварцбурд в № 5 «Вестник Советской Юстиции» за 1927 год.

Во Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет поступает такая жалоба: крестьянин вел земельный спор со своим односельчанином. Дело рассматривалось районной судебно-земельной комиссией, а затем — по его жалобам — в окружной земкомиссии и в Особой Коллегии Высшего Контроля по земельным спорам. Во всех инстанциях жалобщик дело безнадежно проиграл. Считая однако, что во всех инстанциях чего-то не учли, и с чем-то не посчитались, жалобщик просит ВУЦИК восстановить «попранное право». Приемная ВУЦИК'а препровождает жалобу окрисполкому, на территории которого проживает жалобщик, со стереотипным „по принадлежности“...

Спрашивается, что в таких случаях должен дать окрисполком, который к этому делу причастен лишь постольку, поскольку жалобщик проживает на территории, подведомственной данному окрисполкому?

Какие еще выводы можно сделать из приведенных примеров?—Одним из выводов является назревшая уже необходимость в установлении точного порядка обжалования действий низовых органов власти. Существующий в настоящее время порядок по большей части сводится к предоставлению полному усмотрению жалобщика права обращения с жалобой в тот или иной орган. Отсюда подача одних и тех же жалоб сразу в высшие различные инстанции, отсюда адресование сразу в высшие инстанции таких жалоб, которые еще не получили своего разрешения в местных органах. Никакими сроками обжалование действий административных органов не ограничено. Целесообразность такого порядка более чем сомнительна.

Как бы основательна жалоба ни была, но центральный орган не в состоянии разрешить ее без истребования необходимых справок с мест. В итоге совершенно непроизводительно затрачивается масса времени и энергии. Урегулирование порядка обжалования—с одной стороны, широкое ознакомление населения с порядком обжалования и с преимуществами соблюдения (как правило) инстанционной последовательности—с другой, поэтому составляют весьма существенные моменты в борьбе с волокитой.

В этом отношении большой интерес представляет опыт Астраханской ГубРКИ, впервые примененный с марта 1928 г.

Прием адресуемых в Бюро Жалобпри ГубРКИ заявлений возлагается на все сельсоветы, но так как иногда на местах возникают жалобы на бюрократические извращения в самом сельсовете, то рекомендуется работу по приему жалоб возлагать на одного из членов сельсовета, не работавшего в аппарате сельсовета, избранного для этой цели на общем сходе села.

Задача сельсовета немедленно (не позже следующего дня) поступившую жалобу направить райуполномоченному РКИ.

Принимаются жалобы как письменные, так и словесные.

Каждая жалоба регистрируется, подателю выдается расписка в получении жалобы и документов. В таком порядке принимаются всякого рода жалобы на волокиту, бюрократизм, бесхозяйственность, пренебрежительное отношение к трудящимся. Не принимаются лишь жалобы на решения судов, поскольку сроки и направление их точно установлены законом.

В чем преимущества такого порядка?

Во-первых, он существенно облегчает крестьянскому населению подачу жалоб. Не надо для этого ездить в волость или уезд, ни в губернский город. Малограмотному не приходится искать, кто бы ему написал жалобу или заявление. Он может словесно рассказать выделенному лицу сельсовета суть своей обиды.

Во-вторых, тем самым указанный порядок способствует вовлечению более широких масс крестьянства в активную борьбу с бюрократизмом, волокитой, бесхозяйственностью. Ведь не секрет, что немало подчас вопиющих фактов бюрократических извращений остаются безнаказанными только потому, что мало сведущие юридически трудящиеся просто не знают куда и к кому обратиться с жалобой.

В-третьих, и это не менее существенно, по мере того, как все больше поток жалоб будет направляться через сельсовет, будет пжживаться та неизбежная и упомянутая выше бестелочь, которая получается тогда, когда жалоба подается одновременно «на всякий случай» в самые различные учреждения и когда начинаются бесцельные запросы, переписка, преследование жалоб из учреждения в учреждение.

Вне всякого сомнения, опыт Астраханского Бюро Жалоб есть шаг большого практического значения и может быть с успехом применен в других губерниях.

Волокита и бюрократизм по рабселькорским заметкам. Не в меньшей степени прочное гнездо свили себе волокита и бюрократизм и при расследованиях по рабселькорским заметкам. Поскольку прокурорским работникам приходится непосредственно нести на себе главную тяжесть этой работы, примеры, характеризующие бюрократические извращения в этой области, будут, равным образом, небесполезны. Ибо, если, с одной стороны, факты говорят об известных успехах в работе по расследованию рабселькорских заметок, то, с другой стороны, налицо имеется целый ряд отрицательных явлений, доказывающих, что борьба с бюрократизмом и волокитой продолжает оставаться здесь одной из серьезных и трудных задач.

Отчет Прокуратуры Республики Президиуму ВЦИК за 1926 г. приводит следующие данные о скорости расследования по заметкам в 1926 г. сравнительно с предшествующим годом:

.... Так, например, в Тамбовской губ. процент заметок, законченных расследованием в срок до 1 месяца, повысился с 16% до 56%. В Череповецкой губ. большинство заметок заканчивалось производством в 1—2 недели, в Мурманской губ. в 2—3 недели, в Ярославле (по городу) в 1½—2 недели. Процент заметок, находящихся в стадии расследования свыше 3 месяцев, в Сев. Кав. понизился с 46% (во 2 п. 1925 г.) до 40% в 1 п. 1926 г.; скорость расследования заметок в Сибири за 2 п. 1926 г. выразилась: 38% закончено до 1 месяца, 33%—до 2 месяцев, 18%—до 3 месяцев и 11%—свыше 3 месяцев. В Уральской области срок нахождения заметок в стадии расследования сократился с 81,9 дней до 66,8 дней.

Остаток незаконченных к 1 июля 1926 г. дел по 40 губ. выражается в 14778, из них 5221 (или 35,3%) в производстве свыше 3 месяцев. Те же цифры на 1 января 1927 г. выразились: осталось незаконченных 15201 дел—из них 4898 или 32,7% свыше трех месяцев.

В 1927 г. мы имеем в общем снижение продолжительности расследования по рабселькорским заметкам.

На некоторое ускорение расследования по газетным заметкам ука-

зывают снижающиеся остатки незаконченных дел, которых было на 1/1 1927 г.—15201, на 1 июля 1927 г.—14671, на 1 января 1928 г.—9981, и повышение процента, законченных расследованием заметок с 64,1% в 1926 г. до 78,2% в 1927 г.

Возбуждение 25375 уголовных, 1425 дисциплинарных преследований, дача 30341 предложений об отмене незаконных постановлений в 1926 г. и не менее внушительные цифры за 1927 г. (19304 угол., 4059 дисциплинарн., 6690 предлож. в порядке надзора и 568 протестов) служат достаточно ярким доказательством того, что по разоблачениям печати необходимые меры принимаются, что они приносят реальные результаты в деле борьбы с злоупотреблениями.

Но результаты эти были бы еще большими, если бы удалось полностью устранить целый ряд недостатков, как самих заметок, так и расследования их.

Медленность расследования заметок та же, как и в отношении жалоб объясняется объективными условиями работы. Территориальная разбросанность отдельных районов, недостаточная численность состава сельской милиции, перегрузка ее разнообразными обязанностями, недостаточная квалификация части работников дознания и следствия—все это не могло не отразиться крайне отрицательным образом не только на темпе, но подчас и на качестве расследования.

Но во многих случаях винить в медленности все же приходится не объективные условия, а исключительно волокиту и бюрократические извращения.

Вот, например, сообщение о „юбилее“ в г. Кимрах, Тверской губ. расследования по заметке селькора в „Кимрской Жизни“. Расследование продолжалось ровно 387 дней. Речь в заметке шла о пьянке и буйстве в деревне. По истечении 387 дней, дело, разумеется, было прекращено.

Но есть еще более почтенные юбилеи по возрасту. Поодной заметке, присланной в Воронежскую Крестьянскую газету Губздрав дал ответ через полтора года. По другой через такой же срок последовал ответ из губпрокуратуры. Не менее характерны и факты, когда расследуют сами те органы и должностные лица, деятельность которых изобличается в рабселькоровской заметке. При таких условиях, разумеется, заметка, по существу совершенно правильная, оказывается не подтвердившейся.

В „Бедноте“ от 3 ноября 1926 г. № 2552 помещена была заметка „Не лесник, а помещик“. В заметке сообщалось о леснике Самсонове, о его грубом обращении, пьянстве, предоставлении леса под условием возить ему навоз, траву косить и т. п. Между прочим сообщалось, что о поведении лесника хорошо известно заведующему Луховским лесничеством. Оказывается, расследование велось по поручению того самого заведующего Луховским лесничеством, против которого косвенно заметка была направлена. В результате сообщают, что „заметка, обвиняющая т. Самсонова в эксплуатации гр. д. Пирогова, не соответствует действительности, что Самсонов всеми гражданами д. Пирогова оправдан единогласно, а в том числе и председателем Опошковского сельсовета“.

Может быть оно так и в действительности, может быть, лесник ни в чем неповинен, а заметка ложна. Может быть. Но когда расследованием руководит то самое лицо, действие или бездействие которого как раз подлежит расследованию, можно ли такое расследование считать нормальным?

А вот пример казенных отписок:

В октябре прошлого года Бюро Расследования при „Бедноте“ послала Бежицкому Управлению копию письма о неправильном отказе в участке земли

бедняку К. Нестерову, имевшему семью из четырех душ, и предоставлении участка предсельсовета, имевшему две души и около 32 десятин земли.

Перед нами резолюция от 2 октября 1926 г. замзавузу.

„Секретарю УЗК—направить под личную ответственность Овстугскому предвику для расследования и возвращения в УЗУ“.

Проходит шесть месяцев. Из Овстугского вика поступает материал расследования. Но 22 апреля 1927 г. УЗУ вынуждено возвратить этот материал Овстугскому вику и предложить... срочно расследовать, каким путем получены предсельсоветом и другими земучастки и не было ли здесь злоупотребления. Но на что же Овстугский вик ухлопал целых шесть месяцев? Только на то, чтобы накопить переписку, которую приходится возвращать к доследованию потому, что о самом главном (какими путями получены земучастки) в ней ни слова. Слона то, можно сказать, и не заметили, отделались отпиской.

Ревизия Кадниковской участковой прокуратуры в конце декабря 1927 г. констатирует, что продолжительность нахождения газетных заметок в аппарате самой участковой прокуратуры выражается от 3 дней до 1 месяца, а в отдельных случаях до 2 месяцев, что прокуратура часто абсолютно не реагирует на чрезвычайную волокиту расследования. Так, например, судья, запрошенный о положении дел по заметке в апреле, отвечает только в конце октября. Из ответа видно, что иск о зарплате рассматривается в течение шести месяцев, в иске отказано. Участковая прокуратура ограничивается этим сообщением, не дав себе труда ознакомиться с делом в порядке надзора (!).

Не изжиты факты бестолкового непродуманного направления заметок, в результате чего возникает безнадежная волокита. Вот, например, история одной заметки. 22 ноября 1926 г. Вологодский Губпрокурор направил в Кадниковскую участковую прокуратуру заметку в „Красном Севере“.—„Повести о встрече Гусева с Сочневой“. В заметке указывалось на то, что Гусев с Сочневой прижил ребенка, а потом бросил, и Сочнева никаких алиментов получить не может. Казалось бы, что участковый прокурор должен вступить в дело в порядке ст. 2 ГПК. Вместо этого участковый прокурор направляет (через 18 дней после получения) заметку для расследования (!) волмилиции. „Дознание“ продолжалось более 3 месяцев и установило, что дело об алиментах находится в суде. Тогда начинается бесконечная переписка с судом (который дело откладывал 6 раз), участковая прокуратура требует в порядке надзора дело, опять возвращает его в суд, а в декабре 1927 г. в редакцию отписывается, что „заметка подтвердилась и находится в нарсуде 1 участка“.

Таким образом типичными проявлениями бюрократизма и волокиты при расследовании рабселькоровских заметок можно считать:

1) недостаточно продуманное направление заметки, в результате чего имеют место поручение расследования тому самому органу, действия или бездействие которого заметка разоблачает;

2) „препровождения“ заметок для расследования без указания границ и хотя бы приблизительного плана расследования;

3) формальное расследование по заметке, отсутствие должной инициативы и энергии, штапование постановлений о прекращении дел по заметке, несмотря на неполноту произведенного дознания;

4) бюрократические отписки в редакцию по заметкам, дающие лишь видимость ответа по существу заметки, а в действительности обходящее суть вопроса;

и что главное

5) отсутствие реального надзора за судьбою заметки после того, как она „препровождена“. Ограничиваются многократными трафаретными напоминаниями. Не реагируют на систематическое игнорирование запросов по заметке;

6) отсутствие или недостаточная четкость разграничения работы по

реагированию по рабселькоровским заметкам между прокуратурой и другими органами, а также между губернскими и участковыми камерами прокурора, в результате чего имели место факты, когда по одной и той же заметке производят расследование 5 и более различных органов.

7) Особо должны отметить еще далеко неизжитые факты формально-бюрократического отношения к расследованию заметок о гонениях на рабселькоров, в результате чего иногда гонители остаются безнаказанными и рабселькоров не оказывается реальной и своевременной защиты.

Вот несколько иллюстраций:

Характерный случай имел место в момент вскрытия „Смоленского нарыва“ рабкор Борисов, разоблачая ряд злоупотреблений и вакханалию с выдачей „пособой“ ответственным работникам, поместил заметку „Контроль с повязкой на глазах“. Вместо расследования заметки, б. Помпрокурора Смоленской губ. Наркович (ныне привлечен к ответственности) возбудил уголовное преследование по ст. 95 УК против автора заметки.

Вот другой характерный факт, почерпнутый из протокола совещания прокурорского надзора Орловской губ. 23—25 мая 28 г.

„В Елецком у. (констатирует докладчик) вместо того, чтобы расследовать заметку и привлечь кого следует к ответственности, прокуратура постаралась без расследования, построив свои выводы на доверии к изобличенным в заметке, в тот же день, когда заметка была напечатана, предать рабкора суду (рекордная быстрота). Суд приговорил рабкора к принудительным работам. Между тем, даже при поверхностном ознакомлении с материалами, которыми, якобы, заметка опровергалась, было ясно, что заметка, если не полностью, то в большой своей части, правильная.

Со всеми указанными проявлениями бюрократизма и волокиты при расследовании рабселькоровских заметок борьба должна быть во многократ усилена. Директив на этот счет имеется достаточно. Суть в том, чтобы на все сто процентов провести их в жизнь и обеспечить действенность разоблачительных заметок.

О бюрократизме и волоките в области следствия и дознания.

Третьей областью, в которой свили себя гнездо бюрократизм и волокита, уже специально в судебных учреждениях, является область так наз. предварительного расследования преступлений органами дознания и предварительного следствия.

Если иметь в виду огромное значение скорости расследования для раскрытия преступлений, то с совершенной очевидностью выступает перед нами общественно-политическое значение борьбы с медленностью и волокитой и бюрократическими уклонами при расследовании. Недаром такое исключительное внимание этому участку уделено в директивах НКЮ за истекшие годы. Напряженная и, можно сказать, непрерывная борьба с медленностью и волокитой следствия велась не только путем бумажных циркуляров, но и в процессе повседневного осуществления надзора за дознанием и следствием, в процессе обследования камер на следов и органов дознания, в процессе работы по укреплению личного состава работников, расширению сети, улучшению материальных условий их работы и т. д. Что в общем и целом процесс расследования изменялся именно в сторону ускорения, доказывается целым рядом источников и данных.

Из имеющихся сведений о движении дел у нарследователей за 1926 г. и 1927 г. по 43 губерниям из числа оконченных ими дел находилось в производстве:

1926 г. до 1 мес. включ.	от 1—2 мес.	от 2—3 мес.	Более 3 мес.
39,3%	23,5%	13,9%	23,3%
1927 г. (2 п.)	66,3% (до 2 м.)	19,5%	14,2%

Косвенное подтверждение ускорения следствия дают и процентные отношения возвращения дел к исследованию, каковых имело место: в 1924 г.—10%, в 1925 г.—10,4%, в 1926 г.—12%, в 1927 г. 8,1%. Направление следственных дел на прекращение обычно тем выше, чем медленнее производится расследование. Между тем, здесь мы имеем достижения, и процент направления следственных дел на прекращение составлял: в 1924 г.—44%, в 1925 г.—40,0%, в 1926 г.—34,9%, процент законченных производством дел составлял у ст. следователей в 1926 году 85%, в 1927 году 87%, а у народных—88,1% и 89,9%. Но при всех указанных, несомненно реальных достижениях в смысле ускорения следствия, мы еще весьма далеки от того, чтобы признать положение вещей удовлетворительным и в настоящее время. Медленность следствия продолжает оставаться одною из наиболее уязвимых сторон следствия и дознания и в настоящее время. Следующий вывод отсюда тот, что нельзя ждать, конечно, молниеносных достижений в борьбе с медленностью следствия и дознания, поскольку медленность обусловлена, главным образом, объективными условиями.

Но объективные факторы являются все же отнюдь не исчерпывающими причинами медленности.

Еще есть не мало таких проявлений медленности в области следствия и дознания, которые всецело являются результатом вопиющей волокиты и подлинно бюрократического отношения к работе.

Вот один из образчиков пресловутых „хождений“ и такого направления дела, в котором мы тщательно стали бы искать какой-либо разумный и серьезный смысл, кроме... явного бюрократического стремления „сплавить“ дела подальше от глаз.

Дело по обвинению артели правления «Крестьянин» по 128 ст. УК направляется камерным помпрокурором одной из губ. ст. следователю 14 апреля. Через 6 дней ст. следователь выносит постановление о приступе к следствию: 10 мая, т. е. через 20 дней, ст. следователь не производит по делу абсолютно ни одного действия, выносит постановление о возвращении дела камерному помпрокурору для передачи надлежащему нарследователю X-го округа, 24 мая (т. е. через 14 дней) препроводительная для подписи представляется губпрокурору. Спрашивается, на что ухлопано было в данном случае полтора месяца? С самого начала дело следовало бы направить не ст. следователю, а нарследователю X-го округа. Если бы... Если бы об этом дали себе труд серьезно подумать. Но об этом спохватываются через полтора месяца.

— 9 сентября 1924 г. к начальнику Прозоровской волмилиции (Тверской губ.) поступило заявление о нанесении телесных повреждений гр-ну А. Шибаву. Милиция распорядилась о медицинском освидетельствовании потерпевшего и дознание направила нарследователю 2-го участка Весьегонского уезда. Нарследователь несмотря на полноту акта медицинского освидетельствования, из которого видно было, что у больного все признаки воспаления мозговых оболочек, как следствие нанесенной раны, вместо того, чтобы приступить к дальнейшему выяснению дела, продержав его месяц, обращается к нарследователю 1-го участка Мологского уезда с требованием новой экспертизы. На это ухлопали еще три месяца.

Получив акт новой экспертизы, нарследователь снова без всякого движения держит у себя дело месяц и, наконец, направляет в нарсуд. Нарсуд, назначив третью экспертизу, вполне подтверждающую выводы первой, направил дело к исследованию тому же следователю. Тот же нарследователь, вместо того, чтобы заняться исследованием, счел необходимым в четвертый раз подвергнуть потерпевшего медицин-

скому освидетельствованию. На это ухлопали еще шесть месяцев. Результат получился такой же, что и после первой экспертизы.

Наконец, по истечении 1 года и 4 месяцев дело направлено было к губпрокурору. Однако последний... вынужден был дело снова направить к следованию. Как видно из сообщения губпрокурора, за 1 год и 4 месяца следователь «не нашел времени собрать доказательства»... и не допросил по делу ни одного свидетеля.

Воз, значит, и ныне там, где он находился 16 месяцев тому назад. «Все производство по делу,—пишет тверская губпрокуратура,—свидетельствует о бюрократической волоките, допущенной следователем», против которого поэтому и предложено было возбудить дисциплинарное преследование.

Как довольно часто встречающийся вариант следственной волокиты, нужно далее отметить застревание дела по канцелярским дебрям. Что сказать, например, о деле № 161 (Оренбургской губ.), которое от нарсудьи 5-го участка Оренбургского у. до нарследователя того же района «двигалось» с 18 апреля по 25 ноября 1927 г., между тем камера нарследователя и нарсудьи находятся рядом?

Но и тогда, когда дело своевременно принимается к производству, волокита находит себе другие, не менее существенные пути и формы. Наиболее распространенной является—простое ничегонеделание по делу.

Ревизионные материалы Нижегородской губпрокуратуры (декабрь 1927 г.) констатируют возмутительный случай нахождения в течение целого года без всякого движения дознания по газетной заметке. 31 декабря 1925 г. прокуратура направила для расследования газетную заметку, под заглавием «Нижегородские акулы», которой разоблачались незаконные формы эксплуатации владельцами магазинов одиночек сапожников. Следственные действия начались только в ноябре 1926 г. Необходимо отметить, что вся эта волокита творилась в губернском городе при наличии специально выделенного помпрокурора по трудовым делам и ст. следователя губсуда. Такое же приблизительно состояние работы инспекции труда по производству дознаний обнаружено в Арзамасской и Канавинской камерах. Характерный пример волокиты имеем в Рязком уезде с делом нарследователя 3 уч. № 73—1926 г. по обвинению гр. Р. по 14 и 167 ст. ст. УК (ст. ред.) Потерпевшая К-ва, 14 лет, 21 октября 1925 г. заявила начальнику Андреевской волмилиции о покушении на растление ее III-ым 18 октября. Дело в органах дознания находилось 7½ месяцев (до 12 июня), при чем с 22 декабря до 12 июня никаких действий по делу не было. Затем дело перешло к нарследователю 3-го участка, и только 30 ноября 1926 г. (т. е. через 13½ месяцев по возникновении) получило правильное направление. За 13½ месяцев не сделали того немногого, что нужно было: допросить трех свидетелей, живущих на месте, и освидетельствовать потерпевшую.

Следующим вариантом следственной волокиты является производство по делу таких следственных действий, которые совершенно излишни по существу дела и которые, создавая одну лишь видимость движения дела, в действительности часто заводят следствие в совершенно безнадежный тупик. По совершенно ясному делу о незначительной растрате в 13 рублей один из следователей Псковской губ. допрашивает и включает в список подлежащих вызову в суд не более не менее как... 31 свидетеля. Нар-

след. 2 уч. Островского у. по делу по обвинению Морозова и других по ст. 142 ч. 2 УК допросил в качестве свидетелей... 97 человек и он же по другому делу вызвал и опросил 20 свидетелей, совершенно ненужных, и по обстоятельствам дела, уже выясненным.

Но это отнюдь не рекордная цифра. Нам известен случай из практики следователя Калмыцкой области, который для окончания следствия признал необходимым допросить примерно 1200 (!) свидетелей и соответствующими поручениями буквально затопил низовые милицеские органы.

Заведение никчемных производств.

Необходимо еще остановиться на одном весьма распространенном, к сожалению, и при том в самых различных органах и даже общественных организациях проявлении формально-бюрократического отношения к делу--заведении таких производств, которые означают не одну лишь трату чернил и бумаги, но огромное расхищение средств и времени у граждан и государства. Энергия тратится на пустое, работа обрастает мелочью и канцелярщиною, отрываясь от подлинных запросов жизни, а нередко буквально и от здравого смысла.

Чем, например, отчасти объясняется огромный процент прекращения уголовных дел, если не практикою заведения никчемных производств?

— Перед нами обемистое дознание. Двое гражданок обвиняются в сводничестве. А сводничество их заключается в том, что они подговорили свою знакомую уйти от мужа, с которым она жила не в ладах, и жить с другим.

— Гражданин подает заявление в милицию о том, что коза вот уже два дня не возвращается. Никаких однако подозрений в краже ни на кого не заявляет. Просто, видимо, козе вздумалась совершить самовольную экскурсию. И, действительно, через два дня она благополучно и по собственной инициативе возвратилась к хозяину. Казалось бы, тут никаких оснований для заведения уголовного дела нет. Тем не менее уголовное дело все же заводится, пересылается из милиции в угрозыск, а затем, разумеется, прекращается по всем правилам процессуального искусства.

— При обследовании некоторых районных отделений милиций обнаружены были дознания, в которых в качестве обвиняемых фигурировали граждане в возрасте 6—9 лет. Обвиняемые допрашивались об имени, отчестве, фамилии, роде занятий, профессии, судимости, от некоторых отбирались подписки о явке в суд и о невыезде (!)

В эту же группу бюрократических извращений необходимо отнести и сутяжнические приемы ведения дел со стороны некоторых госорганов, выражающиеся в предъявлении явно вздорных претензий, или, наоборот, в отказе от добровольного удовлетворения законных требований, в затяжке процесса всякого рода крючкотворскими приемами, в саботаже исполнения вынесенного судом решения. В особенности отвратительны подобные сутяжнические приемы, когда они пускаются в ход против законных требований рабочих и трудящихся.

— Вот яркий пример. Граждане деревни Лобарево, Тесковской вол., Сычевского у., Смоленской губ., с разрешения лесничества взяли в пользование сенокосный участок, за что уплатили 23 рубля. Затем оказалось, что участка этого лесничество сдавать не имело права, так как, по распоряжению Тесковского уика, участок этот был сдан сотрудникам вика, которыми он и был выкошен. Естественно, граждане потребовали обратно своих 23 руб. Как будто бы требование настолько ясное и справедливое, что вопрос мог и должен был разрешиться в два счета. А на деле вопрос потребовал для своего разрешения... целых два с половиною года и наверное тянулся бы еще столько же времени,

если бы не вмешалась в дело одна из центральных газет. Лесничество возвратило 23 рубля отказалось и сослалось на вик Вик с своей стороны также уплатить деньги отказался и сослался на лесничество. Пришлось обратиться в суд. Суд вынес решение взыскать эти деньги да плюс судебные издержки 6 рублей с лесничества. Лесничество сочло своим долгом обжаловать решение в губсуд. Но и губсуд стал на точку зрения нарсуда.—«Наконец, думаем мы—пишут крестьяне,—получили исполнительный лист и теперь дело в шляпе». Оказалось однако, что дело еще далеко не в шляпе. Ведь такой расход, оказывается, не был предусмотрен сметой. И пошла канитель с исполнительным листом. Так в течение двух с половиною лет разрешался совершенно ясный и бесспорный о прос исключительно в силу судяжнических приемов кое-кого из чиновников!

Отсюда видно, насколько правильно и своевременно постановление Коллеги НКРКИ СССР о необходимости вести „последовательную борьбу против судяжнических методов ведения судебных споров с) стороны работников госучреждений и общественных организаций“.

Чрезмерное увлечение бумажными методами руководства и отчетностью—другое проявление бюрократических извращений. В прениях на XV съезде по докладу т. Орджоникидзе вскрыто было немало фактов таких извращений. Чего стоит, например, хотя бы такой факт, когда научный комитет НКЗ УССР запросил агрономов всех районов, сколько отслужено молебнов и какое в том или ином районе количество диких свиней с подразделением их по полу. Или чего стоит бумажный потоп всяких циркуляров! Растопинский вик, Борисоглебского у., Тамбовской губ. за прошлый год получил... 470 циркуляров, Красивский вик, Кирсановского у.—382. Вики с своей стороны пишут циркуляры сельсоветам (например, Растопинский вик таких циркуляров разослал 154), сельсовет тоже в долгу не остается и пишет циркуляры сельисполнителям. Надо ли доказывать, что в лучшем случае большинство циркуляров просто подшивается к нарядам и совершенно бесполезны в деле руководства. Хуже то, что в ожидании циркуляров и инструкций уездных и губернских органов, низовой советский аппарат нередко не проводит декретов центральной власти. Например, инструкция, опубликованная в конце июня 1925 г., о порядке издания обязательных постановлений, в некоторые вики Ярославской губ. поступила лишь через пять с половиною месяцев; инструкция к постановлению ВЦИК и СНК о засвидетельствовании договоров виками и сельсоветами дошла через 8 месяцев, а постановление СНК о пределах обязанностей сельсоветов и виков и отношении почтово-телеграфной связи Даниловский вик получил через 9 месяцев. Можно было бы привести немало и других примеров того, как, вместо немедленного проведения в жизнь декретов, на местах приучились ждать циркуляров, подтверждающих декрет. Циркуляр заслоняет закон. И в этом сказывается влияние чрезмерно разросшейся практики по всякому поводу и без всякого повода разряжаться циркуляром. Назрела безусловная необходимость положить решительный конец этому безбрежному циркулярному потоку, как одному из видов бюрократических методов руководства.

Обращаясь к практике циркулярного руководства по линии органов юстиции, приходится сказать, что и здесь местами дает о себе знать этот уклон. Правда, в общем и целом, мы имеем здесь безусловно умеренное пользование циркулярным методом руководства, из года в год занимающего

все более скромное место. Так, например, анализ циркуляров местных прокуроров на 1 пол. 1927 г. несомненно доказывает, что какого-либо угрожающего увлечения циркулярным методом руководства нет, что в своем большинстве циркуляры действительно отвечали потребностям практического руководства и содержали достаточно конкретные директивы. Однако, мы имеем здесь, во-первых, факты издания циркулярных писем: объем каждого из которых достигает в некоторых случаях внушительных размеров в 70 (!) и более листов. Такой громадный объем несомненно затруднял усвоение циркулярного письма теми работниками, для руководства которых оно предназначалось. Вместе с тем такой чрезмерный объем неизбежно отрицательным образом отражался на четкости содержания и практических выводов, растворявшихся в длинных общих беллетристических рассуждениях. Во-вторых, некоторые циркуляры представляют собою ничто иное, как пересказ уже имеющихся директив НКЮ и решительно ничего нового к этим директивам не прибавляют. В-третьих, часть циркуляров грешит против требования конкретности, органичиваясь трафаретными и набившими всем оскомину общими предложениями, вроде „усилить“, „углубить“, „уточнить“.

Бюрократические извращения по линии отчетности.

Бюрократические извращения отчетности являются следующей формой проявления бюрократизма. на которую нужно также указать. При чем они имеют место, кстати сказать, не только со стороны тех, кто отчетность требует, но и тех, кто отчетность представляет. Разбухание отчетности, представленные непомерных и непосильных и по существу не нужных сведений—это только одна сторона медали. Другая заключается в превращении отчетов в казенные отписки, в замазывании недочетов, преувеличении имеющихся достижений, в установке на то, что «все у нас обстоит благополучно», в трафарете и шаблоне. Такие извращения порою продолжают встречаться и в отчетах прокуратуры и судебно-следственных органов. Для примера можно привести такой факт. Ряд участковых помпрокурора, усмотрев из цифр за предыдущее полугодие, что работа снизилась, тем не менее в своих отчетах стараются смягчить этот сам собою напрашивающийся вывод, при чем иногда выходит даже так, что несмотря на понижение цифр, есть все же подьем работы. Сильное сокращение количества дней пребывания в деревне (14 дней против 29 и 46 за предыдущие полугодия), такое же сокращение числа докладов на собраниях трудящихся (7 против 11 и 24) отчет объясняет тем, что... „работа камеры принимает более глубокий характер“. Такого рода „отчеты“, разумеется, весьма далеки от того, чтобы своевременно сигнализировать партии, правительству, НКЮ о болезненных явлениях на местах, о таких фактах, как в Смоленске, в Рязанской губ. и т. д.

Конкретные формы бюрократизма и волокиты в непосредственно-судебной работе.

Наш суд призван быть тем каленым железом, которым диктатура пролетариата должна выжигать бюрократизм и волокиту во всех учреждениях. Тем большее значение приобретает борьба с волокитой и бюрократизмом в работе самого суда. А то и другое имеется еще в очень серьезных размерах.

Разумеется, и тут есть достижения. Борьба не осталась бесплодной. Мы имеем в общем безусловное ускорение темпа разрешения дел в судах.

Вот, например, небольшая иллюстрация о продолжительности кассационного разрешения гражданских дел Владимирским губсудом.

	До 1 мес.	До 2-х мес.	До 3-х мес.	Свыше 3-х мес.
1-ое полуг. 26 г. . .	1,8%	83%	8,4%	6,8%
2-ое полуг. 26 г. . .	39,6%	47,3%	7,8%	5,3%
1-ое полуг. 27 г. . .	84,9%	12,6%	1,1%	1,4%

Здесь достижения совершенно наглядны.

Интересны данные по Плавскому уезду, интересны тем, что доказывают возможность увязки работы по ускорению процесса с учетом интересов бедноты.

За период с января по октябрь в данном уезде судами рассмотрено было всего 3299 гражданских дел, причем по ним бедняки выступали по 768 делам в качестве истцов и ответали по 225 делам. Средние сроки прохождения бедняцких дел—26 дней, прочих—44 дня.

Но есть и такие проявления медленности, которые ничем оправдать нельзя. То же и относительно бюрократических извращений.

Сюда прежде всего относится практика заведения пустых, ничемных дел, о которой уже говорилось выше и которая и здесь целиком должна быть отнесена за счет формального подхода.

Далее, мы имеем и здесь факты простого ничегонеделания: дела закладываются и не назначаются своевременно к слушанию без всяких извиняющих причин.

Огромную волокиту создают многократные откладывания дел слушанием по разного рода мелким формальным поводам или в силу недостаточной предварительной подготовки к слушанию дела. В результате отсутствия такой серьезной предварительной подготовки забывают вызвать нужных свидетелей, истребовать необходимые справки, или вызывают всех свидетелей, указанных в материалах дела, без детального обсуждения вопроса о возможности ограничения предположенного списка свидетелей. В ряде же случаев, в результате отсутствия предварительной подготовки, на судебных заседаниях и притом иногда после многократных откладываний и дерганий участвующих в деле лиц (свидетелей, обвиняемых, потерпевших) прекращают такие дела, необходимость прекращения которых могла быть легко предусмотрена в распорядительных заседаниях. На губернском совещании работников юстиции Смоленской губ. в мае 1927 г. приводился факт откладывания одного дела 11 раз. Мы имеем факт (Владимирская губ.) вызова свидетеля рабочего в суд за полторы тысячи верст. Все это—ничто иное, как результат невнимательной подготовки к делу.

Следующей типичной формой судебной волокиты—это оставление в ряде случаев уголовным судом без рассмотрения гражданского иска потерпевшего, вследствие чего потерпевшему и свидетелям приходится вновь являться в суд. То же о неразрешении судом в приговоре и решении всех основных вопросов по делу, вследствие чего приходится вновь ставить те же вопросы.

Безалаберность, отсутствие плановости в работе, незнание элементарных своих обязанностей со стороны части судей, отсутствие достаточной квалификации, вместе с указанными выше моментами, иногда сводят всю работу суда к нулю, точнее—к отрицательной величине. Огромный местами процент отмены приговоров и решений нарсудов и губсудов служит тому достаточно убедительным доказательством. Берем несколько иллюстраций судебной бестолочи.

У кр. Белокаитской вол. Месгутовского кантона Башреспублики в ноябре 1925 г. из квартиры похитили вещи. Нарсуд присудил с матери несовершеннолетнего похитителя в пользу потерпевшего 30 р., но забыл истребовать и приобщить к делу материалы предварительного расследования из комиссии несовершеннолетних. Это послужило поводом к отмене решения кассационной инстанцией. Вторичный разбор дела назначается на 10 июня 1927 г. За 20 верст являются по вызову суда потерпевший, свидетель. Дело откладывается, так как суд только в день вторичного разбора дела спохватывается, что не истребованы указанные выше материалы.

Кр. дер. Белево, Житковического района обратился в сельсовет с жалобой на самовольный скос его луга. Сельсовет назначил комиссию, комиссия составила акт, оценив убытки в 90 р., акт направила в нарсуд 9 участка Мозырского района. Суд пять раз вызывал потерпевшего и свидетелей к разбору дела и в конце концов спохватился, что дело ему неподсудно, а подсудно земкомиссии. Житковическая земкомиссия (пишет жалобщик) пока только два раза отложила дело и только два раза зря вызывала тяжущихся. Сколько еще вызовов потребуется для того, чтобы решить дело, предугадать трудно. Но потерпевший приводит некоторые небезынтересные подсчеты, во что ему обошлась слишком несвоевременная догадливость суда (после пятикратного назначения дела к слушанию) насчет подсудности иска. Оказывается, на 7 вызовов в суд и земкомиссию ухлопал 10 рабочих дней, 4 свидетеля потратили 28 дней. Так как суд находится на расстоянии 1½ верст, пришлось потерпевшему тратиться на подводы свидетелям. А 90 рублей убытков пока не выдать. Чтобы покрыть все эти расходы (пишет жалобщик) пришлось мне продать корову.

Потерпевший — бедняк, 6 душ семьи, имеет 1 десятину пахоты, и ½ десятины сенокоса.

Число таких фактов можно было увеличить во много раз. О них продолжают напоминать страницы нашей повседневной печати, они доказывают, как много еще предстоит сделать для изгнания бюрократизма и волокиты из судебной работы.

Сюда надо добавить громадную волокиту, продолжающую иметь место в области исполнения судебных решений, в особенности по делам алиментным. Вся длительная судебная процедура часто оказывается ни к чему. Вот примеры:

„Разутый и раздетый бедняк должен был около года мытарствоваться, пока удалось взыскать с кулака свои 91 рубль. Должника никак не могли розыскать, хотя он известный содержатель лавки в уездном городе. На глазах сельской милиции он преспокойнейшим образом распродает описанное по исполнительному листу имущество“.

Пишет мать крестьянка, брошенная с ребенком мужем на произвол судьбы.—

„Присудил мне суд на ребенка с мужа по 3 рубля в месяц. Вот уже два года 6 месяцев, а я ничего получить не могу. Хозяйство мужа: 2 избы, рига, два амбара, 3 коровы, 2 лошади, 10 овец, 4 свиньи, 30 кур. А трех рублей взыскать не могут. Денег не взыскали, зато бумаг исписали столько, что уездный прокурор, возвращая объемистую переписку начальнику волмилиции, так прямо и указывает, что начволмилиции волокитой заниматься не следует.“

Мы могли бы привести не один десяток еще более ярких писем и жалоб, показывающих, что безусловно назрела необходимость самым серьезным образом изучить и проработать вопрос об устранении волокиты в стадии исполнения судебных решений.

Если так обстоит дело в судах, призванных бороться с волокитой, то как же обстоит дело в других органах, в частности — в низовых органах советской власти?

Бюрократизм и волокита в низовых звеньях советского аппарата

Тов. Орджоникидзе на XV съезде обратил внимание на несостоятельность взгляда, будто бюрократизм и волокита есть лишь „печальная привилегия“ центральных звеньев советского аппарата.

Массовые жалобы поступают на волокиту по части разрешения земельных споров, проведения землеустройства, регистрации кооперативов, утверждения бюджета. Крестьяне жалуются на непорядки и волокиту при распределении государственных земимуществ, при получении землеустроительного кредита, при распределении лесов, при утверждении всяческих уставов, при сдаче предприятий в общественную аренду, при необходимости в течение года ввести в бюджет те или иные необходимые изменения, при открытии школ и при распределении разного рода имуществ и предприятий по разного рода звеньям государственной машины, при выдаче пенсий и пособий, при записи актов гражданского состояния, при выдаче различных удостоверений, при выдаче разрешений на совершение обрядов, при издании обязательных постановлений и пр.

Из жалоб видно, что иногда волокита и бюрократическая отписка являются исключительно в результате того, что люди просто не знают, что они могут делать и чего делать не могут.

Нам надо знать, наконец, точно права и обязанности каждого органа.

Группа гр-н села Головинна (Ульяновской губ.) намерена была произвести выдел земли от своего хозяйства. Начала хлопоты об этом с 1924, но несколько раз ей в землеустройстве было отказано. Наконец в 1926 г. группа изъявила желание на выдел земли уже в другом месте. Подготовка к землеустройству прошла и проект был утвержден Уземсовещанием. Приезжавшие агрономы и землемеры уверяли крестьян, что землеустройство будет вполне правильное, законное и проч. Однако, когда дело перешло в Губземсовещание, то последнее дело прекратило, мотивируя тем, что конфигурация остающегося от выдела участка для других гр-н неприемлема, т. к. имеет длину 3 версты и ширину в 150 саж. По жалобе крестьян пришлось вмешаться губпрокуратуре.

На месте зам. прокурора гр-не заявили, что губземсовещание ничего не знает, что остающийся участок будет иметь длины 2½ версты, а шириною 2 версты, что эта волокита есть издевательство над ними, что за 3—4 года волокиты они до 50 раз ездили в уездный город и другие места, израсходовали много средств, заплатили и в первом ходатайстве о землеустройстве 100 слишком % стоимости землеустройства, при втором ходатайстве около 60% стоимости землеустройства и, наконец, отказывая в землеустройстве, все же внесенных денег им не возвращают.

В докладе Костромского губпрокурора за время с 1-го января по 1-е июля 1927 г. находим такие характерные факты волокиты и бюрократизма.

Через РИК и Галичский УИК (Костромской губ.) поступило ходатайство кр-ца Агафонова о льготах по семсуде. Только через 6 месяцев УИК вследствие вторичного запроса ГИК'а передал ходатайство Агафонова в УЗУ, и последнее направило его по месту жительства семьи Агафонова в ВИК, который через

месяц сообщил о результатах. Не хватило 21 дня до 1 года, чтобы просмотреть вопрос по существу.

— В течение 4-х месяцев лесничество не отпускало в достаточном количестве леса погорельцам в числе 54 дворов д. Микеево, Галичского уезда. В результате холода толкнули гр-н на массовую самовольную порубку, срублено около 5 тысяч корней.

Перед нами, например, такая процедура разрешения просьбы одного крестьянина об обмене неудобного и отдаленного полевого участка на более удобную и безлесную площадь. «Обратился в рик. Рик направил в сельсовет. Сельсовет назначил комиссию. С материалами комиссии проситель идет опять в рик. Рик снова отсылает в сельсовет, находя, что заключение комиссия составила не по форме: комиссия заключение пересоставила. «Опять зашагал в сельсовет—в третий раз. В сельсовете предложили явиться в следующее воскресенье за документами. В следующее воскресенье предложили явиться в следующую субботу. Наконец явился в «следующую субботу» и получил разъяснение, что просьба моя с самого начала неосновательная». Спрашивается бюрократизм это или не бюрократизм, когда по явно безнадежному, по мнению сельской власти, делу заставляют бедняк-крестьянина преодолеть 84 версты и совершенно зря потратить не один рабочий день?

В селе Лапшевке, Ульяновской губ. утеряли список, по которому роздана была семенная ссуда. Копия обязательства по этой ссуде хранилась в вике. По последней можно было бы легко восстановить утерянный список. Так и попытались сделать лапшевцы. Но вик категорически отказал в просьбе целого селения найти копию обязательства, мотивируя отказ свой тем, что бумага эта находится в архиве. Волею-неволею пришлось, таким образом, сельсовету восстанавливать документ о раздаче ссуды путем поголовного опроса населения, что тянулось недели две. Естественно, кое-кому начислили более того, что он получил. Посылались жалобы. А все... из-за святости виковского архива.

Выше уже приводились нами другие проявления бюрократизма в низовых органах. Эти проявления, к сожалению, пока еще слишком разнообразны и многочисленны для того, чтобы в рамках настоящей книги их можно было бы сколько-нибудь исчерпывающим образом свести в «систему». Да это вовсе и не нужно: наша задача—подчеркнуть, что одним из центральных звеньев деревенской работы судей, следователей, прокуроров является и должна быть борьба со всеми преступными фактами волокиты и бюрократизма в низовых органах.

Г Л А В А IV.

Директивы НКЮ по борьбе с бюрократизмом и волокитой.

В области расследования и разрешения уголовных и гражданских дел.

Неправильно было бы думать, что вопрос о борьбе с бюрократизмом и волокитой в области расследования и разрешения уголовных и гражданских дел только в последнее время приковал к себе внимание Народного Комиссариата Юстиции. В действительности, борьба с бюрократизмом и волокитой рассматривалась, как одна из серьезнейших задач, на всем протяжении существования советской юстиции. Доказательством тому служат те директивы, которые даны были НКЮ в целях усиления борьбы с бюрократизмом и волокитой и на кратком обзоре которых мы считаем необходимым остановиться потому, что большинство их сохраняет свое актуальное значение и в настоящее время. Еще 20 января 1920 г. НКЮ обращает внимание на увеличившиеся залежи судебных и следственных дел и предлагает устранять от службы и привлекать к ответственности лиц, виновных в судебной волоките.

В марте 1921 г. обращается внимание на практику возбуждения излишних канцелярских переписок, предлагается изжить это, как одно из проявлений волокиты. (Цирк. № 23—1921 г. ЕСЮ № 11).

В 1923 г. обращено было внимание на то, что некоторые местные органы не проводят в жизнь закона, ожидая дополнительных к нему инструкций (цирк. № 212—1923 г.).

Поднимается волна хозяйственных и должностных преступлений. Для руководства местных органов юстиции НКЮ дает ряд практических указаний (цирк. № 20—1924 г.), в основном направленных к устранению бюрократических извращений и волокиты при расследовании и разрешении соответствующих дел. Предварительное следствие по ним должно оканчиваться в трехмесячный срок, суды должны заслушивать их в 2-недельный срок.

Партия и советская власть провозглашают лозунг проведения строжайшей экономии во всех звеньях управленческого и хозяйственного аппарата. Борьба с растратами, преступной бесхозяйственностью приобретают особо серьезное значение. В соответствии с этим, практические директивы НКЮ в наиболее существенной своей части направлены против бюрократизма и волокиты (ц. № 133—1926 г., ЕСЮ № 32). НКЮ требует «наискорейшего» продвижения дел о растратах и преступной бесхозяйственности, как при расследовании, так и в стадии судебного разбирательства. Со дня заявки до дня слушания дела о растрате промежуток не должен превышать месячный срок (ц. № 110 и 121 за 1925 г.—ЕСЮ № 23 и 25, ц. № 61—1926 г.—ЕСЮ № 15).

Но, само собою разумеется, не только по делам, которые затрагивают

интересы трудящихся непосредственно или которые имеют в данный период ударное значение, медленность и волокита составляют нетерпимое зло. Нельзя мириться с волокитой и при разрешении прочей массы дел. В 1925 г. (ц № 247—ЕСЮ № 50—51) поэтому предлагается судам:

1. Установить как правило, что ни одно дело не должно оставаться не-назначенным к слушанию ни одного дня, если оно готово к назначению, хотя бы приходилось назначать дело и на сравнительно отдаленный срок.

2. Внести плановость в судебную работу..... Принять меры против частого, не вызываемого необходимостью отложения дел.

В настоящее время начата работа по коренной реформе уголовного процесса. Реформа эта требует большой подготовки, широкого предварительного обсуждения ряда спорных вопросов. Но и в пределах действующих законов можно и должно, не дожидаясь коренной реформы процесса, сделать многое, что ускорит и упростит производство дел в судах. Таков основной смысл предложенных НКЮ 9 ноября 1927 г. мероприятий по ускорению и упрощению производства уголовных дел в судах.

Сроки прохождения дел, согласно только что упомянутой директивы НКЮ, не должны превышать 1½ месяцев для нарсудов, для губсудов—2 месяцев (если дело рассматривается по существу) и месяца (если оно рассматривается в кассационном порядке). Ряд упрощений процесса уже проведен в жизнь на основе резолюции 3 прокурорского совещания (март 1928 г.).

Эти циркулярные указания, конечно, не могут считаться исчерпывающими по борьбе с волокитой. Они, однако, показывают, как из года в год, из месяца в месяц НКЮ боролся с проявлениями волокиты и бюрократизма в собственных учреждениях.

Такое же значение имел ряд указаний, данных НКЮ по прокуратуре, во всех тех областях прокурорской работы, где наблюдаются случаи бюрократических извращений, о которых мы говорили выше, в частности при разрешении жалоб.

Главнейшие из директив НКЮ против бюрократизма и волокиты в области разрешения жалоб.

Согласно этих указаний, следователи, судьи, прокуроры обязаны принимать не только письменные, но и словесные жалобы. Время и часы приема жалоб и заявлений нужно устанавливать, сообразуясь с удобствами для трудящихся. Жалобы должны приниматься не только в камере следователя, судьи или прокурора, но и при посещениях фабрик и заводов, при выездах в деревни. Вообще, должен быть установлен такой порядок приема жалоб и заявлений, который отнимал бы у граждан как можно меньше времени. Направляя жалобу в центр, местные прокуроры должны, во избежание излишней переписки, к жалобе прилагать свои заключения и все материалы, которые могут потребоваться в центре для разрешения жалобы. (Цирк. № 114—1926 г.—ЕСЮ № 23. цирк. от 31 мая 1926 г.—ЕСЮ № 24). Прокуратурой было предложено широко разъяснить населению порядок обжалования и преимущество соблюдения при обжаловании инстанционной последовательности. Особого внимания требуют жалобы красноармейцев и их семей, батраков, рабочих и крестьянок. Воцело против бюрократических извращений при разрешении жалоб направлен циркуляр НКЮ от 27 июня 1927 г., которым предложено ни один случай волокиты или формально-бюрократического отноше-

ния к жалобе не оставлять без привлечения виновных к ответственности. „Лучше на том или ином участке прокурорской работы вовсе не иметь работника, чем иметь такого работника, который дискредитирует прокуратуру своим чиновно-бюрократическим отношением к делу“. Так резко поставлен был вопрос еще в директивах НКЮ от 27 июня 1927 года.

Совершенно очевидно, что все эти директивы по борьбе с бюрократическими извращениями при разрешении жалоб надолго сохранят свое актуальное значение.

Отражение задач по борьбе с бюрократизмом и волокитой при разработке и переработке наших кодексов.

Большое внимание борьбе с волокитой и бюрократизмом обращено было и при разработке и переработке наших кодексов. С одной стороны, ряд статей Уголовного Кодекса устанавливает специальную уголовную ответственность за всякое проявление бюрократизма и волокиты в наших учреждениях; с другой стороны, сами кодексы строились таким образом, чтобы в максимальной степени возложить на суд и прокуратуру обязанность оказания всемерной помощи трудящимся при разрешении их дела в суде. В частности, ст. 6 и 8 Уголовного Кодекса служат одним из ярких доказательств того, как чуждо наше уголовное право формального, бюрократического подхода. Согласно этих статей, недостаточно установить в деянии все формальные признаки преступления, предусмотренного той или иной статьей особенной части УК. Главное—существо деяния, степень социальной опасности его и совершителя в данной обстановке.

Непосредственно направленные против бюрократически-формального подхода постановления находим мы и в наших гражданских материальных и процессуальных законах.

— Старый буржуазный суд (замечает т. Н. В. Крыленко) всегда стоял на той точке зрения, что в гражданских делах во всех спорах о денежном имуществе или каком-нибудь ином каждый из судящихся должен сам о себе заботиться. Поэтому, если ты ищешь с когонибудь денег, если ты не хочешь отвечать по предъявленным требованиям,—докажи, что или он тебе должен платить, или докажи, что ты не должен платить. Буржуазный суд был построен так, что сам суд не искал доказательств правоты или неправоты судящихся. Наш суд построен совсем иначе...

Советский закон обязывает суд оказывать самое деятельное содействие тяжущемуся—трудящемуся в защите его прав и интересов. Суд обязан строго следить за тем, чтобы юридическая неосведомленность, неграмотность тяжущегося не могли быть использованы во вред ему.

Конечно, еще предстоит громадная работа над нашими кодексами и процессом. Но и до настоящего времени мы имеем ряд таких изменений наших кодексов, которые всецело преследовали свою цель борьбу с бюрократизмом и волокитой процесса. Сюда относятся, например, сокращение сроков обжалования, передача надзора за производством дознания следователю, как более близкому территориально к органам дознания, последовательное расширение подсудности на суда, сокращение числа дел, по которым обязательно производство предварительного следствия, расширение прав пленумов губернских судов по разрешению уголовных и граж-

данских дел, предоставление органам дознания права самостоятельного прекращения части дознаний и др

В тех же целях предпринимается в настоящий момент коренная реформа нашего уголовного процесса в направлении его сокращения и упрощения.

Каковы же практические методы борьбы с бюрократизмом и волокитой, которыми располагают сейчас органы юстиции?

Возбуждение дисциплинарного и уголовного преследования.

В настоящее время особый порядок ответственности должностных лиц, так называемый, дисциплинарный порядок ликвидируется, и в целях уравнивания в смысле ответственности должностных лиц с частными гражданами, в целях устранения даже видимости привилегированной ответственности должностных лиц, устанавливается ответственность в судебном порядке. До настоящего времени привлечение к дисциплинарной ответственности являлось самостоятельным методом борьбы с бюрократами и волокитчиками.

Надо при этом заметить, что и дисциплинарная ответственность по существу была достаточно сурова и отнюдь не означала собою безнаказанности. В отношении лиц, занимавших ответственные должности в государственных органах и дисциплинарные дела о которых подсудны были дисциплинарным судам (С. У. 1926 г. № 36, ст. 294), в качестве дисциплинарных взысканий могли применяться замечания, выговоры с опубликованием в печати или без такового, перемещение на другую должность, арест домашний на срок до одного месяца, лишение на срок до двух лет права занимать ответственные должности в государственных органах, увольнение от должности, возложение обязательства загладить ущерб, причем дисциплинарные суды имели право соединить несколько мер дисциплинарных взысканий. В отношении лиц, работающих на ответственных должностях в органах юстиции, установлен был несколько иной порядок дисциплинарной ответственности (гл. 26 Положения о судостроительстве 1926 г.) не перед дисциплинарными судами, а перед дисциплинарными коллегиями Верховного и губернских судов. Но дисциплинарные взыскания и в отношении данной категории служащих достаточно жестки. Но даже в отношении тех должностных лиц, которые не принадлежат к числу занимающих ответственные должности в государственных органах и на которые дисциплинарные взыскания налагаются в порядке подчиненности (С. У. 1927 г. № 72, ст. 485), в качестве дисциплинарных взысканий могут применяться, кроме выговора, перемещение на другую должность в том же учреждении или предприятии и увольнение от должности.

Прокуратура довольно широко пользовалась в борьбе с различными служебными проступками вообще и с волокитой—в частности правом возбуждения дисциплинарного преследования.

В области непосредственной уголовной репрессии волокита и бюрократизм подходят под действие 111 и 109 ст. Уголовного Кодекса. Первая из них предусматривает бездействие власти и халатное отношение к службе, повлекшие за собой волокиту, медленность в производстве дел и отчетности. Вторая—предусматривает злоупотребления служебным

положением. Однако, действующие редакции указанных статей Уголовного Кодекса ставят ряд ограничительных условий для квалификации по ним тех или иных должностных деяний, в том числе—проявлений волокиты и бюрократизма. Недостатком их является, прежде всего, то, что они требуют наступления в результате деяния определенных объективных последствий, как, например, нарушения правильной работы учреждения или предприятия, причинения ему имущественного ущерба, нарушения общественного порядка, нарушения прав отдельных граждан. Если волокита или бюрократизм не сопровождался ни одним из указанных последствий, то они под действующие редакции ст. 109 и 111 У. К. не подпадают. Кроме того, для привлечения к уголовной ответственности по этим статьям УК требуется, чтобы волокита, халатность, злоупотребления явились не единичным эпизодом в деятельности того или иного должностного лица, а имели неоднократный, систематический характер, или же совершались по соображениям личной заинтересованности. В связи с упразднением дисциплинарных судов, потребуется уточнение нашего УК, введение в него специальной нормы, которая бы давала четкую формулировку волокиты и бюрократизма, как уголовного деяния. Не сомненно, ряд проявлений бюрократизма и волокиты, который до настоящего времени преследовался в дисциплинарном порядке, с упразднением дисциплинарных судов будет преследоваться в порядке уголовном, и указанные выше ограничительные условия будут являться во многих случаях формальной к тому преградой. Даже при действии дисциплинарных судов некоторые указывают на недостаточную эластичность нашего УК в борьбе с волокитой и бюрократизмом:

— На практике мы видим (замечает прокурор Костромской губ.), что уголовные дела по обвинению специально в волоките и бюрократизме в судах нашей губернии если и есть, то по обвинению в халатности, в бездействии и т. д. обязательно с признаками корысти, личной заинтересованности, или нанесения материального ущерба учреждению. Где же отсутствуют такие признаки, нет и уголовных дел, а если они возбуждались отдельными работниками, то впоследствии в уголовном порядке прекращались и передавались в порядке дисциплинарном, несмотря на то, что в иных случаях бескорыстной волокиты и бюрократизма дискредитация власти нашего советского аппарата настолько вопиющая, что меры дисциплинарного воздействия слишком ничтожны, бледны, не реальны, как в преломлении сознания волокитчиков, так и в глазах широких трудящихся масс. Так, например, один из помощников прокурора запрашивает разъяснения, сколько раз может быть на должностное лицо наложено дисциплинарных взысканий, поясняя, что на одного уездного работника было наложено семь таких взысканий и со стороны последнего проступки тем не менее повторяются. Я думаю, что такая практика дисциплинарной ответственности всю борьбу нашу с волокитой и бюрократизмом сводит к нулю.

Приведенные соображения не во всех своих частях достаточно убедительны. Если перед нами некое уездное должностное лицо, которое семь раз подвергается дисциплинарным взысканиям за волокиту и бюрократизм, и тем не менее не снимается с должности, то здесь, конечно, виновата „практика“ дисциплинарных взысканий, слишком благодушное отношение к бюрократам и волокитчикам.

Должно, однако, прямо сказать, что судебное преследование за бюрократизм и волокиту у нас до сих пор было совершенно недостаточное.

Применение уголовной репрессии против волокитчиков и бюрократов нужно во много раз расширить.

Когда речь идет о борьбе с волокитой и бюрократизмом силами судебных работников, должно иметь в виду не только непосредственную деятельность суда по разрешению соответствующих дел, во и работу прокуратуры по надзору за законностью и правильностью расследования и разрешения этих дел.

Значение и роль протеста в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Существенное значение в борьбе с бюрократизмом и волокитой имеет право прокуратуры опротестовывать приговоры, решения, определения, постановления судов и распоряжения административных и иных органов.

Протест служит, прежде всего, реальной мерой к устранению волокиты и бюрократических извращений в практике непосредственно судебной работы. Предусмотренные законом поводы для опротестования решений и приговоров дают широкий простор для этого.

Следующие на выдержку взятые примеры опротестований судебных приговоров и решений могут служить иллюстрацией того, какое непосредственное отношение к борьбе с бюрократизмом и волокитой имеет протест.

— Крестьянин Семенов искал в суде зарплату за сплавные работы. А суд определяет: „дело за неоформлением надлежащим порядком и отсутствием надлежащих документов производством прекратить“. Прокурор принес протест, губсуд определение суда отменил. Что мы имеем в данном случае, если не борьбу с бюрократическим отношением нарсуда к делу—при помощи протеста? Прекративши дело, суд проявил именно такое отношение к делу, так как не пришел на помощь тяжущемуся и несмотря на юридическую неосведомленность тяжущегося, не разъяснил ему, какие представить документы, каким образом оформить дело.

— Батрачка искала в суде зарплату с нанимателя. На суде же она заявила, что отказывается от поддержания иска. Суд, не выяснив причин отказа, не разъяснив истце последствий его, дело прекратил. А впоследствии выяснилось, что батрачка явно введена была в заблуждение, и наниматель уплатил ей по расчету 10 рублей в год. По протесту Смоленской губпрокуратуры решение было отменено. Здесь опять-таки протест явился одним из способов борьбы с бюрократическими извращениями судебной практики.

Еще более разительные примеры можно привести из практики опротестования различных незаконных постановлений административных органов. В числе опротестованных постановлений мы имеем такие, которые опротестованы потому, что они совершенно оторваны были от жизни, не отвечают ее действительным потребностям, являлись бумажно-бюрократическим творчеством и устанавливали мелочную опеку над гражданами, или потому, что они, будучи хотя формально совершенно безупречны, по существу представляли грубое искажение классового подхода. Во всех подобных случаях протест есть ничто иное, как прямая и непосредственная борьба с бюрократическими извращениями в деятельности административных органов. Берем несколько примеров.

— Один из сельсоветов Костромской губ. постановляет предложить всем исполнителям Леонтьевского района еженедельно сообщать списки непосещающих пункты по ликвидации неграмотности и каждый день выгонять (!) их учиться. Разумеется, постановление было опротестовано и отменено.

Другой сельсовет (Шушковской вол., Буйского у.) постановляет: „прием населения производить один раз в неделю, по четвергам“.

Не далее, как 20 апреля 1927 г., Асановский сельсовет Гремяческого

района постановляет: „предложить крестьянам, имеющим плохие трубы, переделывать их в суточный срок, в случае невыполнения сломать у них трубы до тла, так, чтобы нельзя было топить“. И, действительно, на основании этого постановления у одного крестьянина была сломана труба, и он вынужден был в течение двух месяцев топить печь без трубы.

Сюда же относятся курьезные запрещения, в целях предупреждения пожаров, иметь свет в избах по ночам, или топить бани до наступления дождей, давать спички подросткам, или предложение о снятии всех соломенных крыш и о покрытии их щепой, о переносе всех близко к строениям расположенных бань в указанное место (таким образом пришлось бы перенести ни более ни менее, как двести бань) и т. д.

Не менее характерны протесты на ряд постановлений, имевших своей целью принятие санитарных мер, но содержащих явно бюрократические предложения, вроде запрещения здороваться за руки, или предложения поголовного осмотра всего населения в целях выявления остро заразных болезней.

Вместо разработки каких-либо действительно разумных мер против поправ, кое-где запрещают крестьянам иметь гусей. В целях соблюдения общественной тишины запрещается пение песен и всякий шум, за исключением стихийных бедствий. Во время масляной недели один из сельсоветов Котельничского уезда воспретил „поцелуи кавалеров с барышнями“. В другом случае воспрещаются танцы (кроме русского и гопака), в целях... предупреждения алиментов.

Нельзя считать проявлением одного лишь незнания закона и такие постановления одной из сельских избирательных комиссий Ардатовского уезда, как постановление о лишении избирательных прав всех девиц, достигших 20 летнего возраста по мотивам: „раз замуж не выходят—значит монашки“, причем лишены были избирательных прав батрачки и беднячки.

В практике наложения административных взысканий бюрократический подход чаще всего сказывается в игнорировании имущественного положения нарушителя, в наложении чрезмерно высоких штрафов, (так называемый, бюджетный уклон), в наложении штрафов за такие проступки, которые решительно никакого общественного значения и вреда не имеют. Значительная часть протестов на постановления о наложении административных взысканий принесена именно ввиду такого рода бюрократических извращений этих постановлений. Сюда относятся, например, протесты на такие постановления, как об оштрафовании „за спяние в нетрезвом состоянии“, „за брань в квартире гостя“, „за семейную ссору с женою“, „за тяжелый воздух“, „за выпуск кур из помещения ранее установленного времени“, или о наложении за лесопорубку штрафа в 75 руб. на бедняка, все имущество которого оценено было в 300 руб. и т. п.

Можно было бы привести ряд примеров из практики опротестования постановлений уездных и губернских административных органов, подтверждающих сказанное выше о значении протеста в деле борьбы с бюрократически и извращениями.

Надо заметить, что прокуратура широко пользовалась этим средством, доказательством чему служат данные о движении протестов прокуратуры за истекшие годы. Так принесено было протестов в 1 п. 1924 г.—7833, 2 п. 1924 г.—9604, 1 п. 1925 г.—14373, 2 п. 1925 г.—15456, 1 п. 1926 г.—16279, 2 п. 1926 г.—15045. В 1927 г. число протестов (40934) повысилось сравнительно с 1926 г. на 61,7%.

Задача заключается в том, чтобы в максимальной степени использовать протест в дальнейшей борьбе с бюрократическими извращениями. А для этого в первую очередь необходимо, чтобы сама практика протестов была самым решительным образом очищена от формально-бюрократических уклонов и извращений. Такие извращения здесь, к сожалению, встречаются. Вот, например, выписка из товарищеского письма Нижегородского прокурора на имя участковых помощников от 27 декабря 1927 г.

— «Часты случаи, когда пом. прокурора опротестовывают приговор и решения только по формальным соображениям, когда сами дела по существу разрешены судом правильно или когда принесение протеста является явно нецелесообразным. Помпрокурора по Арзамасскому уезду опротестовал приговор в отношении одной гражданки, оправданной по обвинению в краже, выразившейся в самовольном уносе принадлежащих ей вещей из общего с мужем хозяйства. Протест принесен на том основании, что деяния оправданной надлежало бы квалифицировать как самоуправство. Нецелесообразность данного протеста за малозначительностью преступления еще яснее выступает из того, что приговор был опротестован спустя два года до его вынесения с судом. Помпрокурора по Павловскому уезду по мотивам неправильного применения судом ст. 53 УК опротестовал приговор в отношении двух лиц, судившихся за кражу и приговоренных к полутора годам условного лишения свободы, при чем убытки от этого преступления выразились в один рубль».

Гораздо чаще однако встречаются другие, диаметрально противоположного характера, факты, когда во имя узко понимаемой целесообразности, или под давлением местных настроений не опротестовывались и не преследовались такие незакономерные явления, которые никоим образом не должны были оставляться без протеста. Факт удовлетворения подавляющего большинства протестов, ничтожный процент отклоненных протестов, составлявший 4,7% в 1924 г., 5,1% — в 1925 г. и около 4% — в 1926 г., служит убедительнейшим доказательством справедливости сказанного, доказательством того, что в своем подавляющем большинстве протесты отнюдь не грешили уклоном к излишнему формализму, и целесообразность их, в конце концов, признавалась самими же местными органами.

Несколько слов о предварительном согласовании с прокуратурой проектов обязательных постановлений.

Так, отчет прокуратуры за 1925 г. приводит пример отклонения проекта обязательного постановления одного из РИК'ов о наложении штрафа в один рубль — «за разгул без присмотра домашней птицы».

Другой проект, касающийся охраны птиц в лесах, содержит лирическое вступление о радости, доставляемой гражданам пением птиц, о необходимости прочной дружбы между ними и человеком, кончается же, разумеется, угрозой штрафа (и притом штрафа, весьма внушительного — в 300 руб.) в отношении лиц, которые оказались бы неуловившими эту точку зрения.

Или взять хотя бы проект постановления, обязывающего всех граждан, до одного года включительно (!), лично явиться в управление милиции на предмет проверки и обмена старых домовых книг на новые; проект постановления о запрещении трубочистам ходить по тротуарам и т. п.

Все это показывает, что работа тут предстоит еще большая и что право протеста (и практика предварительного согласования) должны быть целиком использованы прокуратурой и в области борьбы с бюрократизмом.

Сообщение в руководящие органы об организационных и иных недочетах благоприятствующих бюрократизму и волоките.

В ряде случаев, когда нет достаточного основания для возбуждения уголовного преследования или протеста, с успехом может быть использовано другое средство — сообщение в высшие органы о выявленных в процессе надзора и повседневной работы органов юстиции организационных и иных недочетах в работе различных учреждений или предприятий, благоприятствующих бюрократизму и волоките. В распоряжении как прокуратуры, так и судебно-следственных органов накапливается в процессе повседневной работы достаточ-

ный к тому материал. Сотни тысяч словесных и письменных жалоб, заявлений, материалы просматриваемых протокольных и иных постановлений административных органов, материалы следственных и судебных дел, в особенности о хозяйственных и должностных преступлениях, материалы ревизий и обследований, рабселькоровских разоблачений—все это дает ценнейший материал не только о различных преступных и непроступных фактах нарушений революционной законности и не только о непосредственных проявлениях волокиты и бюрократизма, но и о различных организационных и иных недочетах, на почве которых бюрократизм и волокита возникают или развиваются. Может ли прокурор или суд проходить мимо подобных недочетов только на том основании, что они непосредственного отношения к ведомственной работе органов юстиции не имеют, что устранение подобных недочетов в других органах не входит в непосредственную компетенцию прокурора и суда? Конечно, не может. На такую формально ведомственную точку зрения ни прокуратура, ни суд становиться не могут и не должны.

Мы видим постепенно растущую инициативу прокуратуры и суда в постановке перед соответствующими органами вопросов об устранении различных организационных дефектов в целях улучшения госаппарата, в целях устранения из него того, что порождает преступность, волокиту, бюрократизм.

Вот одна из многих иллюстраций этого рода.

УКК Верховсуда по делу о растрате председателем Щадринского окружного отделения профсоюзов указывает, что «в деле обращают на себя внимание порядки, существовавшие в правлении союза совработников, при которых один человек по счету может распоряжаться тысячами рублей профсоюзных денег», и предлагает суду «поднять вопрос перед соответствующими учреждениями об организационном изменении этих порядков, поскольку они являются почвою для растрат».

То же должно сказать о тех случаях, когда по материалам процессов о хозяйственных или должностных преступлениях прокуратура и суд принимали вопросы об упорядочении отчетности, упорядочении выдачи авансов, деятельности юрисконсультов, заключении договоров, своевременности предъявления исков к неаккуратным и недобросовестным контрагентам-частникам и т. п.

Суд и прокуратура должны полностью использовать и этот метод борьбы с бюрократизмом и несовершенством нашего аппарата, при чем отнюдь не должны бояться, что этим они расширят функции прокуратуры и суда в настоящий момент, когда ставится вопрос о их разгрузке. Использование указанного метода означает только то, что прокуратура и суд не считают возможным проходить мимо встречающихся в процессе их повседневной работы уродливых явлений и считают необходимым принять меры к их устранению.

Инициатива в производстве обследований. Непосредственные обследования

В тесной связи с обобщением материалов, проходящих в процессе повседневной работы органов юстиции, в целях использования их через соответствующие органы для улучшения госаппарата, имеется и другой метод борьбы с бюро-

кратизмом и волокитою—путем инициативных предложений о производстве специальных обследований неблагополучных по бюрократизму и волоките участков советского управленческого и хозяйственного аппарата, а отчасти путем непосредственных обследований.

Такая инициатива уже во многих случаях дала весьма положительные результаты и служила толчком к оздоровлению некоторых неблагополучных звеньев. Так, например, в результате обследования юрисконсультских частей некоторых хозорганов удавалось ликвидировать волокиту с представлением исков к недобросовестным контрагентам—с одной стороны, и систему сутяжнических приемов ведения процессов—с другой. В результате обследования деятельности некоторых губернских комиссий по снижению цен (Астрахань и др.) удавалось сдвинуть с мертвой точки работу по снижению цен.

Ревизии и обследования, производимые губернскими судами, по линии нарсудов, судебных исполнителей, а также обследования, производимые прокуратурой, по линии участковых камер, нарследов, органов дознания, низовых органов, земкомиссий дали обширный и ценный материал для борьбы с бюрократизмом и волокитою в обследуемых органах, выявляли чрезвычайно яркие факты бюрократизма и волокиты. В ряде случаев в результате этих ревизий и обследований имело место возбуждение уголовных и дисциплинарных преследований против волокитчиков и бюрократов.

Установление при этих обследованиях не формального, бумажного подхода, а подхода глубокого, вникающего в существо обследуемых объектов, является одним из кардинальных средств борьбы с бюрократизмом и волокитой в наших учреждениях. Наиболее рельефно эта мысль выражена в известном циркулярном письме Прокуратуры Республики от 5 января 1927 г. за № 6.

«Работа, которую предлагается проделать по прилагаемым схемам (говорится в письме), при внимательном их изучении, ясно показывает, что она складывается из двух основных работ: работы по проверке формальной правильности тех или иных актов деятельности органов власти и работ по проверке их закономерности по существу с точки зрения правильного отражения в них основных целей пролетарской политики в деревне. Тот или другой формально законный штраф или иное административное взыскание, формально законно произведенный обыск, или даже формально законно наложенный арест, или формально законно вынесенное решение земельной комиссии может быть явно неправильным и нарушающим принципы этой политики.

Усовершенствование законодательной техники, как метод борьбы с бюрократизмом и волокитою.

Непрерывная и систематическая работа над усовершенствованием нашей законодательной техники является несомненно одним из существенных методов в борьбе с бюрократизмом и волокитою. Поскольку в составе Народного Комиссариата Юстиции имеется отдел законодательных предположений, и кодификации, ясно, что указанную работу, если не целиком, то в значительной части ведет и должен вести данный отдел. Улучшение законодательной техники в условиях пролетарского государства значит сделать закон возможно более доступным для широких масс трудящихся, возможно более облегчить практическое применение его в жизни. Чем

более доступен закон для трудящихся, тем более мы подвигаемся и в задаче научить каждого трудящегося управлять государством; сложность законодательства, несомненно, является одним из факторов, замедляющих темп осуществления этой задачи. Неувязка между отдельными законами, неясность, неточность законов, излишняя сложность порождают ряд неправомерностей при применении закона в жизнь, ряд жалоб, нареканий, необходимость исправления неправильного применения закона, иначе говоря, неизбежно порождает медленность, волокиту.

Нельзя в заключение не упомянуть и о том большом внимании, которого требует работа и по усовершенствованию самого языка законов, затрагивающих быт широких масс.

Обращают на себя внимание и такие факты, когда при наличии, скажем, в Кодексе законов о труде 192 статей, дополнительные к нему инструкции, разъяснения и законы, по вычислению профессора Даниловой составили 1972 номера, напечатанные в 4 томах по 3489 страниц мелкого, убогистого шрифта.

Наверяд ли поэтому приходится доказывать, что в отношении усовершенствования законодательной техники, наряду с имеющимися достижениями, еще предстоит очень много потрудиться.

* * *

Таковы некоторые итоги, практические методы и перспективы борьбы суда и прокуратуры с бюрократизмом и волокитой, взятые в разрезе общеполитической установки и проблемы.

Мы говорим некоторые, так как, само собой разумеется, настоящая книга не ставила своей задачей дать отчетные сведения и не претендует на исчерпывающий охват всех возможных методов. Жизнь и дальнейший опыт борьбы выдвинут, несомненно, новые возможности, новые рациональные методы. Инициатива отдельных работников может и должна сыграть в этом отношении немалую творческую роль. Такой, именно, инициативы требует то, что еще предстоит сделать и достигнуть в борьбе с бюрократизмом и волокитой и что во много раз превосходит то, что уже сделано и достигнуто.

О Г Л А В Л Е Н И Е

Стр.

Глава I.	Корни бюрократизма в капиталистическом государстве	3
Глава II.	Органы юстиции в борьбе с бюрократизмом . .	19
Глава III.	О некоторых типичных проявлениях бюрократизма и волокиты	30
Глава IV.	Директивы НКЮ по борьбе с бюрократизмом и волокитой	49

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ РСФСР

Москва, центр, Кузнецкий мост, 13, тел. 2-80-42

КИОСКИ ПРИ ВСЕХ КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ, ГУБЕРНСКИХ и ОКРУЖНЫХ СУДЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Имеются в продаже следующие книги:

Р. К.

- Гидулянов.**—Дополнение I-е к книге „Отделение церкви от государства“. — 45
(при покупке основной книги: **Гидулянов**—„Отделение церкви от государства“ I-е дополнение получают бесплатно. Книга **Гидулянова** с дополнением стоит 3 р. 50 к.).
- Дябло.**—Судебная охрана конституции в буржуазных государствах и в Союзе ССР. 1 85
- Тетенборн.**—Социально-страховое законодательство РСФСР. Систематический сборник действующих постановлений по социальному страхованию. 1 95
- Тетенборн.**—Страхование на случай безработицы, болезни и материнства. — 70
- Бахчисарайцев и Драбкин.**—Гражданские кодексы Союзных республик. . 2 90
- Перечень важнейших законодательных и ведомственных актов для работников нотариата** — 30
(при покупке основной книги: **Трунев**—„Нотариат“—Перечень получают бесплатно. Книга **Трунева** с перечнем стоит 1 руб.).
- Радус-Зенькович и Вольфсон.**—Арбитражные комиссии и система общего суда. — 80
- Покровский.**—Гражданские дела в народном суде. (Из надзорной практики прокуратуры Верховсуда). 1 25
- Ильинский.**—Кризис буржуазной юриспруденции. 1 —
- Кельман.**—Советское право за рубежом. 1 —
- Мокеев и Лаговьер.**—На страже революционной законности. 1 50
- Егорьев, Лашкевич, Плоткин и Розенблюм.**—Правовое положение граждан и юридических лиц СССР за границей. 1 50
- Егорьев, Лашкевич, Плоткин и Розенблюм.**—Правовое положение иностранцев в СССР. 2 —
- Кишкин.**—Советское гражданство. 1 25
- Бранденбургский.**—Курс семейно-брачного права. 1 40
- Гойхбарг.**—Сравнительное семейное право. 3 50
- Рындзюнский, Савинская, Черкезов.**—Правовое положение детей в РСФСР. — 40
- Вавин.**—Сделки со строениями. — 50
- Варшавский.**—Право застройки в СССР. 1 50
- Евтихийев и Тиняков.**—Законодательство о городских землях. 1 —
- Каминская.**—Очерки трудового права. 1 50
- Варшавский.**—Подряды и поставки в Союзе ССР. 3 15
- Гойхбарг.**—Очерки хозяйственного права. 2 50
- Котляревский.**—Развитие советского законодательства о местном хозяйстве. 1 90
- Попов.**—Основы договорной практики. 2 50
- Рындзюнский.**—Исполнение судебных решений I-е издание. 1 50

Книги высылаются наложенным платежом и за наличный расчет. Наложный платеж выполняется от 1 рубля, до этой суммы можно присылать стоимость книг почтовыми марками. По заказам от 3-х рублей, при условии высылки стоимости заказа наличными деньгами, пересылка относится за счет Издательства.

Заказы и деньги направлять Торговому Отделу Юридиздательства НКЮ РСФСР—Москва, центр, Кузнецкий мост, 13; представителям и киоскам Издательства.

Цена 80 коп.

Р.

С К Л А Д И З Д А Н И И:

Москва, Кузнецкий мост, 13, тел. 2-80-42